

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP
FACULDADE DE DIREITO
REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

ALEXANDRE HENRIQUE PODADERA DE CHIARA

A CATEGORIA JURÍDICA DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS E A ESTRUTURA DO
ESTADO BRASILEIRO SOB O NEOLIBERALISMO: UMA ANÁLISE
PACHUKANIANA DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES DA SAÚDE PÚBLICA

SÃO PAULO

2022

ALEXANDRE HENRIQUE PODADERA DE CHIARA

A CATEGORIA JURÍDICA DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS E A ESTRUTURA DO
ESTADO BRASILEIRO SOB O NEOLIBERALISMO: UMA ANÁLISE
PACHUKANIANA DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES DA SAÚDE PÚBLICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito

Orientador(a): Professor Doutor Flávio Roberto Batista

Área de Concentração: Direito do Trabalho e da Seguridade Social

Subárea: Crítica Marxista dos Direitos Sociais

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

PODADERA DE CHIARA, ALEXANDRE HENRIQUE
A CATEGORIA JURÍDICA DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS E A
ESTRUTURA DO ESTADO BRASILEIRO SOB O NEOLIBERALISMO:
UMA ANÁLISE PACHUKANIANA DO DIREITO DE GREVE DOS
SERVIDORES DA SAÚDE PÚBLICA ; ALEXANDRE HENRIQUE
PODADERA DE CHIARA ; orientador Flavio Roberto
Batista -- São Paulo, 2022.

97

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em
Direito do Trabalho e Seguridade Social) - Faculdade
de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Marxismo. 2. Direito de Greve. 3. Direito à
Saúde. 4. Pachukanis. 5. Neoliberalismo. I. Batista,
Flavio Roberto, orient. II. Título.

- *Para Bruna, pelo amor e com amor.*

Agradecimentos

Agradeço, antes de tudo, Paulo e Jussara, meus pais, por todo amor nesse dia e em todos os outros. Agradeço sempre e todo dia, Bruna, minha esposa, pelos eternos e reiterados sims. Agradeço Felipe, meu irmão, por ser meu primeiro amigo. Agradeço meu tio, José Tadeu De Chiara, pelas lições e pelas saudades. Agradeço minha tia Águeda, por ter me ensinado a ler e escrever.

Agradeço a Flávio Roberto Batista, meu orientador, pelo carinho, cuidado e humanidade na orientação deste franciscano de 2^a geração.

Agradeço aos meus queridos colegas de pós-graduação: Regiane, Daniel Ferrer, Marianna, Leila Giovana, Odara, Débora, Daniel Ferreira, Pedro e tantos outros, que me deram no mestrado a São Francisco que eu gostaria de ter vivido na graduação.

Me falta eloquência e me faltam palavras nesse momento, mas a todos que sempre caminharam comigo e me deram o privilégio de ver o mundo através dos olhos de vocês, ainda que um pouco só, eu agradeço.

Nome: DE CHIARA, Alexandre Henrique Podadera.

Título: A CATEGORIA JURÍDICA DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS E A ESTRUTURA DO ESTADO BRASILEIRO SOB O NEOLIBERALISMO: uma análise pachukaniana do direito de greve dos servidores da saúde pública

Trabalho de Dissertação de Mestrado apresentado como requisito para obtenção de título de Mestre em Direito do Trabalho e Seguridade Social na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP

Data da Defesa: ___ / ___ / ___ Conceito Obtido: _____

BANCA EXAMINADORA:

Flávio Roberto Batista (Orientador) Instituição: Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo (USP)

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
INTRODUÇÃO	9
1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA FOTOGRAFIA DOS ANOS 80	17
1.1 A CRFB 1988: CONTEXTO HISTÓRICO LOCAL E GLOBAL	20
1.2 ARQUITETURA DOUTRINÁRIA DA CF/88	31
2 O ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA SAÚDE NO BRASIL: UM RAIOS X DO SUS	46
2.1 ATLAS ACORRENTADO: O CONCEITO DE ESTADO PARA O DIREITO BURGUESES	47
2.2 O DIREITO À SAÚDE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: ESTRUTURA NORMATIVA BÁSICA	49
2.3 SAÚDE NO TRABALHO E TRABALHO NA SAÚDE	69
3 O MOVIMENTO SANITARISTA E OS ESPECTROS DO ANEL: QUAIS OS LIMITES DA LUTA POR DIREITOS?	85
3.1 BREVE HISTÓRICO (1889 -1964)	86
3.2 O MOVIMENTO SANITÁRIO E A CRIAÇÃO DO SUS	88
CONCLUSÕES	92
Referências bibliográficas	94

DE CHIARA, Alexandre Henrique Podadera. **A CATEGORIA JURÍDICA DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS E A ESTRUTURA DO ESTADO BRASILEIRO SOB O NEOLIBERALISMO: uma análise pachukaniana do direito de greve dos servidores da saúde pública**. Dissertação (Mestrado), São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, 2022. Orientador: Flávio Roberto Batista.

RESUMO

Apoiado no referencial teórico de Evgeni Pachukanis e Bernard Edelman, parte-se para a investigação de como a crítica imanente ao direito enxerga o regramento extravagante para o exercício do direito de greve das assim chamadas “atividades essenciais” - especificamente a atividade médica e hospitalar - no direito brasileiro. Tal investigação possui 3 pontos de aprofundamento: **(i)** o contexto sócio histórico no qual se constituiu a CFRB/1988, bem como os mecanismos hermenêuticos de sua aplicação; **(ii)** a categoria jurídica das atividades essenciais, em especial as relacionadas à saúde pública; e **(iii)** a luta histórica do Movimento Sanitarista para consolidar a universalização do direito à saúde. Os 3 pontos são analisados a partir de ferramental diverso, partindo do entendimento do direito como técnica teórica (BATISTA. 2012) e alinhando os elementos teóricos da forma jurídica, da legalização da classe operária, da subordinação jurídica, da teoria da regulação para entender qual o papel que esse tipo de restrição ao direito de greve exerce quando considerado na totalidade da dinâmica do capitalismo brasileiro. Incidentalmente, também há investigação do desenvolvimento jurisprudencial que reenquadra o debate a respeito da efetivação dos direitos fundamentais, em especial os de 2ª e 3ª dimensões.

PALAVRAS-CHAVE: Forma Jurídica; Direito de Greve; Direito à Saúde; Marxismo; Legalização da Classe Operária; Neoliberalismo.

DE CHIARA, Alexandre Henrique Podadera. THE LEGAL CATEGORY OF ESSENTIAL SERVICES AND THE STRUCTURE OF THE BRAZILIAN STATE UNDER NEOLIBERALISM: a pachukanian analysis of public health workers' right to strike. Dissertation (Master's Degree), São Paulo: Law School, University of São Paulo – USP, 2022. Advisor: Flávio Roberto Batista.

ABSTRACT

Supported by the theoretical framework of Evgeni Pachukanis and Bernard Edelman, this work investigates how the immanent criticism of Law sees the specific legislation for exercising the right to strike in the so-called “essential activities” - specifically medical and hospital activities - in Brazilian Law. Such investigation revolves around three main points: (i) the socio-historical context in which the 1988 Brazilian Constitution was created, as well as the hermeneutic mechanisms of its application; (ii) the legal category of *essential activities*, in particular those related to public health; and (iii) the historical struggle of the Sanitary Movement to consolidate the universalization of the right to health. The three points are analyzed a set of tools, which include the understanding of Law as a theoretical technique (BATISTA. 2012), the reunion of theoretical elements of the legal form, the legalization of the working class, legal subordination, and the theory of regulation so as to understand which role this type of restriction on the right to strike plays when considered in the totality of the dynamics of Brazilian capitalism. Incidentally, there is also an investigation of the jurisprudential development that reframes the debate regarding the effectiveness of fundamental rights, especially those of second and third dimensions.

KEY-WORDS: Legal Form; Right to strike; Right to health; Marxism; Legalization of the Working Class; Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

Há tarefas que escolhemos e há tarefas que a história nos impõe. A presente dissertação possui o estranho condão de figurar em ambas as categorias. Quando concebi¹ - no saudoso verão de 2017 - esta proposta de estudo, as relações laborais que permeiam a efetivação do Direito à Saúde se apresentaram mais como um plano de fundo adequado para desenvolver os questionamentos que surgiam à medida que me aprofundava no ramo do marxismo conhecido como crítica imanente ao Direito². O advento do COVID-19, ao menos da forma como eu o interpreto, trouxe a questão para o centro do debate, vez que parece evidente o papel do Direito à Saúde na reprodução do capitalismo tardio. Assim, posso dizer com alguma confiança que as relações de trabalho na saúde pública passaram de um objeto de estudo oportuno para o objeto de um estudo necessário.

Nomeadamente, o aspecto específico que pretendo discutir no presente trabalho é a regulação dada ao direito de greve na saúde, visto que é consagrada na legislação como serviço essencial. O objetivo desta introdução é, de maneira breve, apresentar a pergunta provocadora desta pesquisa, minha hipótese de trabalho, os conceitos e referências teóricas das quais pretendo lançar mão e, finalmente, cartografar o caminho percorrido.

Há apenas dois casos nos quais eu imagino que alguém se disponha a ler o que estou me propondo a escrever: ou são pessoas de minha afeição ou são pesquisadores com questões que, de algum modo, se alinham às questões aqui discutidas. Em ambos os casos, trata-se da mais prestigiosa audiência que eu poderia desejar. Em ambos os casos também cabe a advertência de que minha prosa é um tanto mais sinuosa do que normalmente se espera de um texto científico, pelo simples e único motivo de que não sei se seria capaz de concatenar os complexos conceitos que pretendo utilizar aqui se não for através da forma que toma meu próprio pensamento. Dito isso, vamos à apresentação da pergunta orientadora desta pesquisa.

¹ Opto pelo uso da primeira pessoa do singular para deixar claro que não pretendo me esconder atrás de uma fantasmagórica terceira pessoa do singular ou do descompromisso de uma primeira pessoa do plural. Sou produto, parte e agente da realidade social que presentemente discuto e, sendo-o, não posso ignorar que minha produção se dá contextualizada nos predicados que carrego comigo.

² Nascida no pensamento Hegeliano e adaptada ao Marxismo, o conceito de crítica imanente entende a necessidade de analisar determinado sistema de pensamento social a partir de seus próprios termos.

Como a crítica imanente ao direito entende o regramento específico de greve na saúde no ordenamento jurídico brasileiro?

Enuncio a questão dessa forma, ciente de que a forma simples com que a apresento não faz jus à complexidade das questões que levanta. A formulação dessa pergunta é resultado direto de uma questão anterior, proveniente do incômodo que me causava a noção, elaborada por um dos maiores representantes da crítica imanente ao direito, de que o direito à negociação coletiva não seria nada além da submissão das lutas operárias à organização do capital (EDELMAN:2016), que seria a expressão da assim chamada *subordinação jurídica* - do proletariado ao capital, subentenda-se.

O incômodo não era proveniente de alguma fé no direito que porventura eu pudesse ter. Meu ateísmo jurídico é algo até anterior ao meu contato com o pensamento pachukaniano e daqueles que o usam em seus estudos, como o próprio Edelman. Minha questão era verificar se a proposição do jusfilósofo francês encontraria guarida se confrontada com a realidade normativa de um país da periferia do capitalismo. Dito de outra forma, tentava entender o quanto da aplicabilidade das asserções de Edelman estariam circunscritas ao contexto geo-histórico do autor.

Mas, nas palavras de João Cabral de Mello Neto, *isso ainda diz pouco*. Ou melhor, não diz o que de fato me parece o mais relevante na questão. Em verdade, é muito mais uma questão aparente do que de fato. O fundamento para tal conclusão é dúplice: a subordinação jurídica não corresponde ao exercício irrestrito do direito de greve e, ao debater especificamente este conceito, Edelman foca seu olhar - elidindo inclusive importantes questões conjunturais³ - sobre o centro do proletariado, o operariado fabril.

³ É impossível para mim deixar de mencionar um dos maiores problemas que encontro no texto de *A Legalização de Classe Operária*. Um texto que debate a situação do confronto entre a classe operária e a burguesia francesa em meados do século XX e ignora por completo o contexto do processo de descolonização nesse confronto sempre deixará um gosto amargo em minha boca. Extensas e aprofundadas conversas, contudo, com meus queridos colegas, sendo que dentre eles destaco a singular figura de Daniel Ferrer, me levaram a crer que, *para o momento*, faz sentido adotar o instrumental edelmaniano e o impacto de suas contribuições teóricas.

Entretanto, e, como é de se aduzir já que ainda não parei de escrever, creio que há algo interessante a se extrair do encontro da particularidade normativa de nossa periférica pátria com o instrumental teórico marxista.

Sinto necessário abordar neste preâmbulo uma questão bastante particular de minha questão orientadora: sua densidade. Cabe aqui o sempre sensato expediente de admitir que sujeito nenhum - ou pelo menos este sujeito - não é capaz de abarcar ou sequer conhecer todos os elementos que se combinam para conformar determinada realidade histórica - sua configuração concreta e portanto, multideterminada. Cabe-me, portanto, eleger aqueles que considero os de maior relevo. São eles: **a)** o contexto da luta de classes quando da promulgação da CF/88; **b)** A legalização dos trabalhadores na saúde no Brasil.

Refiro-me especificamente à noção de coisificação e, ao cabo de seu processo, a institucionalização enquanto expressão materializada das formas sociais (HIRSCH, 2005:28). O teórico alemão foi capaz, de forma bastante meritória, de identificar algumas constatações da tradição teórica marxista a respeito do fenômeno do Estado.

A primeira delas é justamente a concepção de Estado enquanto forma política. Tal forma política seria a cristalização de relações sociais em andamento que não se dão de forma desvelada, mas se expressam a partir das instituições e ações do Estado. Ora, em se tratando de uma forma social que expressa relações sociais de natureza política dentro dos marcos do capitalismo, as relações expressas não poderiam ser outras que não as do conflito entre burguesia e proletariado, a partir da insolúvel contradição entre capital e trabalho.

Cabe aqui um alerta. Ainda que o Estado contemporâneo se dê sob a dinâmica do capitalismo, não decorre disso uma subordinação total do Estado aos desígnios da burguesia. A tradição adotada por Hirsch identifica a existência de uma autonomia relativa do Estado, sob um argumento cujo resumo pode ser encontrado nesse excerto:

“A forma política contém mais do que a autonomização da força física coercitiva frente aos indivíduos, grupos e classes sociais. O Estado não é apenas aparelho de força, pois nele expressa-se ao mesmo tempo a comunidade política da sociedade capitalista – aparentemente colocado

acima da concorrência e das lutas sociais existentes -, embora de modo fetichizado e coisificado. O Estado é a forma que a comunidade política assume sob as condições sociais dominantes no capitalismo. Não apenas o elo econômico, como também o elo político de uma sociedade marcada pela concorrência e os antagonismos de classe manifestam-se em uma instância separada e contraposta a ela: “o geral social como particularização da sociedade” (MARX 1970, 203 ss.).”(HIRSCH, 2005)

Nessa configuração, a autonomia relativa é o atributo pelo qual o Estado é capaz de canalizar as disputas políticas que emanam, de forma direta e também lateral, da dinâmica da luta de classes. A autonomia relativa, portanto, permite que o Estado se mova - dentro de certos limites⁴ - de modo a acompanhar a evolução da correlação de forças da luta de classes em determinada nação. Também proporciona ao capitalismo um mecanismo interno de controle do grau de exploração da classe trabalhadora, vez que pode, através de suas ações e instituições, regular os parâmetros de extração de mais-valia. Essa regulação se dá em inúmeros vetores, podendo ser obtida tanto através da concessão de cidadania salarial⁵, pelo reconhecimento de suas organizações de classe ou por normativas a respeito de condições de trabalho.

Ao se debruçar sobre a questão da autonomia relativa, Hirsch reconhece o fato de que o Estado precede a existência de uma sociedade organizada a partir da reprodução do capital, mas estabelece que a autonomia relativa deste é o aspecto que lhe foi conferido pela dinâmica do capitalismo e que abre novas e curiosas perspectivas.

Como já mencionei, o Estado contemporâneo é capaz de canalizar certa dimensão da luta de classes para o seu interior. Isso se dá através de eleições, partidos, mecanismos de participação da sociedade civil e outros expedientes que tais. Entretanto, só é possível por existir uma separação de fato entre o Estado e a classe dominante.

⁴ O limite óbvio é a manutenção do modo de produção capitalista. Essa constatação não implica dizer que o Estado é mero subordinado aos interesses de classe da burguesia. Mais correto dizer é que está subordinado às relações sociais vigentes no capitalismo.

⁵ Conceito da sociologia profissional francesa utilizado por Guy Standing para identificar um modelo de regulação do capitalismo no qual o Estado garante acesso aos bens da vida - normalmente aqueles associados aos direitos humanos de 2ª dimensão: saúde, educação, moradia, etc. - para um cidadão mediante a condição de assalariado.

Nos modos de produção anteriores, o feudalismo e o escravagismo, havia uma identidade entre a classe dominante⁶ e as instituições de controle social. Isso é decorrência necessária do fato de existir uma íntima relação entre o advento histórico do excedente da produção social com o surgimento das organizações sociais que desaguardariam no Estado conforme o conhecemos. O processo de autonomização estatal, ainda que em última instância determinado pelo capital, se deu tanto pela evolução das forças produtivas quanto pelas elaborações dos pensadores burgueses, que ao rascunhar um mundo à imagem e semelhança de sua classe, engendraram o que viria a ser conhecido como Estado de Direito.

Nesse sentido, mas não somente nesse sentido, a discussão proposta por Hirsch me interessa para os fins deste trabalho. Me permiti um breve desenvolvimento a esse respeito para poder extrair a seguinte constatação: a legislação é um dos modos de institucionalização do Estado. Como tal, são expressões cristalizadas, ainda que incompletas de uma determinada resposta estatal, nos marcos do capitalismo, a um dado momento na luta de classes. Logo, seria possível, a partir da legislação, identificar uma determinada correlação de forças, como esta foi respondida, e como ecoa no presente.

Assim, creio que me são lícitas duas percepções, que guardam entre si certo grau de subordinação:

i) É possível, por intermédio da análise dos principais elementos de uma determinada conjuntura política, compreender como tais movimentos estão expressos na legislação resultante desta mesma conjuntura.

ii) Admitindo a validade da proposição acima, é decorrente a possibilidade de que a legislação seja reinterpretada conforme a conjuntura da luta de classes evolua em relação aos temas por ela regulamentados.

É por meio desse processo de reconstrução que pretendo iniciar meus estudos.

⁶ Como bem me advertiu meu Orientador a este respeito, aqui não significa dizer que o Estado possuía identidade com as classes dominantes nos modos de produção anteriores ao Capitalismo. Isso se dá pelo simples fato de que o Estado - ou a forma política estatal - é fenômeno específico do modo de produção capitalista.

Sendo assim, gostaria de apresentar alguns trechos da legislação que pretendo usar como ponto de partida:

“Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.”

(BRASIL, 1988)

Complementarmente:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”(BRASIL,1988)

E ainda:

“Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea; (Redação dada pela Lei nº 13.903, de 2019)

XI - compensação bancária.

XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e

interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

XV - atividades portuárias. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)

Art. 11. *Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.*

Parágrafo único. *São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.*

(BRASIL, 1998)”

O artigo de lei acima me chama a atenção por um sem-número de motivos. O primeiro deles é ver listado como o próprio Estado brasileiro entendia - à época⁷ - quais seriam os tais serviços essenciais, quase como os requisitos mínimos para o funcionamento adequado da sociedade. Dito de outra forma, existe uma preocupação no texto da legislação complementar paredista em coordenar a constitucionalização do direito de greve - uma relevantíssima concessão feita à classe trabalhadora para o período histórico em que se deu a confecção da CF/88, como veremos adiante - com a garantia da prestação de certos serviços, seja pelo Estado seja pela iniciativa privada, em uma tentativa de manutenção de certo grau de normalidade da reprodução social quotidiana. Particularmente, parece-me que é também uma questão estratégica tirar de tais categorias, pela posição que ocupam a partir de sua atividade econômica, o potencial de impactar politicamente a sociedade ao realizar a suspensão de serviços que poderiam comprometer ou esgarçar o tecido social.

Nesse sentido, cabe pensarmos um pouco a respeito da proposição Edelmaniana. Como dito algumas páginas acima, a preocupação central - ou ao menos seu estudo de caso - do jurista francês foi o proletariado fabril de seu país. Contudo, do ponto de vista da própria

⁷ Cabe aqui apontar que entra ano, sai ano, rasteja para fora de algum bueiro um apologeta da burguesia bradando pela inclusão de algum serviço público ou categoria no rol taxativo da Lei 7.783/89, sendo o setor da educação a vítima predileta desses cidadãos preocupados com o bom andamento da sociedade.

proposição da *legalização da classe operária*⁸, não faz sentido entender tal processo como circunscrito à uma parcela singular da classe trabalhadora francesa. Para atender os interesses do capital, este processo teria que se dar não só de forma universalizável - característica dos conceitos burgueses *par excellence* - mas também de forma universalizada.

Assim, o presente trabalho perpassa pela construção e contexto da **(i)** CF/88, e como esta estrutura e suas variações são expressão de mudanças nas relações sociais; **(ii)** nas especificidades relativas ao exercício do direito de greve por categorias tidas como atividades essenciais, particularmente o atendimento médico e hospitalar; **(iii)** a própria história do Movimento Sanitarista brasileiro, importante personagem na contestação da ditadura militar que é o maior responsável pela constitucionalização do direito universal à saúde e tudo que dela decorre.

⁸ Ou seja, da subsunção da prática insurrecional grevista à forma jurídica.

1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA FOTOGRAFIA DOS ANOS 80

A contribuição de Hirsch, discutida na introdução, pode, sem a devida atenção, soar trivial ou tautológica. Não é necessário sequer ser marxista para que se reconheça o impacto de elementos históricos e sociais na Constituição de um país. A riqueza da contribuição do teórico político alemão está justamente em apontar que o Estado, na condição de expressão coisificada do conflito de classes, também é a estrutura pela qual a sociedade capitalista canaliza tais disputas, garantindo no processo a reprodução do modelo capitalista. Gosto de pensar na imagem de um pêndulo, oscilando periodicamente entre os lados do conflito mas sempre submetido às engrenagens do relógio: as formas sociais decorrentes da sociabilidade necessária para reprodução do capital e circulação da - forma - mercadoria.

O pensamento que expus acima não é propriamente uma novidade. A Escola Francesa da Regulação trabalha essa noção através dos conceitos de regime de acumulação e modo de regulação. Conforme enunciado por Lipietz:

Chama-se de regime de acumulação ao modo de realocação sistemática do produto, que administra, ao longo de um período prolongado, uma certa adequação entre as transformações das condições da produção e aquelas das condições do consumo. Um tal regime de acumulação pode ser resumido através de um esquema de reprodução, que descreve, de período em período, a alocação do trabalho social e a distribuição dos produtos entre os diferentes departamentos da produção. Por departamentos, entende-se uma divisão do conjunto produtivo considerado, divisão esta adaptada ao problema da reprodução e da acumulação, fazendo-se abstração de qualquer consideração técnica em termos de trabalho concreto. O esquema de reprodução é, de certa forma, o esqueleto do regime de acumulação, a indicação matemática de sua coerência social. (LIPIETZ, 1989, p. 304)

Um dos pontos de destaque desta linha teórica é o reconhecimento de que as relações econômicas não se dão apartadas da realidade social, e sim a partir dela, desenvolvendo assim uma compreensão de que determinado conjunto de relações e fatos sociais será elemento condicionante da organização do capital em um dito país. Novamente, Lipietz:

Em todo caso, um regime de acumulação não flutua, desencarnado, no mundo etéreo dos esquemas de reprodução. Para que este ou aquele esquema se realize, e se reproduza de forma durável, é preciso que formas

institucionais, procedimentos e hábitos - agindo como forças coercitivas ou indutoras - conduzam os agentes privados a obedecerem a tais esquemas. Esse conjunto de formas é chamado de modo de regulação. Um dado regime de acumulação não se satisfaz com qualquer modo de regulação. Na realidade, as crises econômicas, que se apresentam como uma perturbação mais ou menos prolongada da reprodução ampliada, podem exprimir diversas conjunturas. (LIPIETZ, 1989, p. 305)

Destaco do excerto do autor francês o termo “formas institucionais” que agiriam como “forças coercitivas e indutoras” para conformar o comportamento dos agentes privados. Dito de outra forma, haveria um papel, além do ideológico, a ser desempenhado por estruturas políticas, sociais e jurídicas no ordenamento da exploração capitalista.

Se assim o é, me é lícito entender a Constituição da República Federativa do Brasil sob aspecto dúplice: o de produto de determinada conjuntura da luta de classes no Brasil, e o de elemento ordenador da fase posterior dessa mesma luta. Ambos os aspectos serão desenvolvidos nas páginas a seguir. Em tópico próprio, discutirei o papel que a constitucionalização do Direito à Saúde pôde cumprir nesse contexto.

Pensando nisso, podemos inclusive enxergar a especificidade do papel - ou da subalternidade - do conjunto normativo dentro do instrumental teórico pachukaniano:

A norma, na verdade, é “tanto um elemento da moral, da estética, da técnica, quanto, ao mesmo título, um elemento do direito³²”. Só faz jus ao título de norma jurídica quando se reporta a pessoas munidas de direitos. Estes direitos, por sua vez, não decorrem das normas, e sim das relações sociais. Eis porque o direito subjetivo é o fato primário, assentando-se sobre interesses materiais que independem de regulamentação externa. A ordem jurídica, concebida como uma cadeia de sujeitos vinculados entre si por relações recíprocas, nas quais os direitos se realizam, efetivamente corresponde à estrutura econômica de uma comunidade que se organiza pelas trocas. (BIONDI.2012 pg.29)

Isso, contudo, não quer dizer que a normatividade, dentro do pensamento pachukaniano, não possua sua própria função no grande esquema das coisas:

No esquema pasukaniano, a norma jurídica é extraída de relações preexistentes, ou então representa, quando promulgada como lei estatal, “um sintoma que nos permite prever, com uma certa verossimilhança, o futuro nascimento de relações correspondentes”. Afinal, o que importa não é

o conteúdo normativo em si, mas a sua vivência de fato no mundo real. A decadência da ciência burguesa do direito, como constata Pasukanis acerca do positivismo normativista encabeçado por Hans Kelsen, revela-se no ato de deliberadamente dar as costas à realidade, escolhendo estudar aquilo que “deveria ser” ao invés daquilo que “é”. (BIONDI.2012 pg.29)

Ora, é lícito extrair daí que o conteúdo normativo, bem como sua interpretação e aplicação, são, em verdade, expressão consolidada das relações sociais.

Partindo disso, há dois elementos que requerem análise para atingir meus objetivos para este capítulo conforme enunciados anteriormente. O primeiro é o próprio panorama histórico no qual foi concebida a CF/88. O segundo, em contrapartida, é a doutrina constitucional brasileira, instrumental para entender o desenho da Lei Maior. Para concatenar a dinâmica de ambos, me municio da crítica imanente ao direito.

Especificamente, me ocorre a percepção de que o direito, dentro do paradigma doutrinário, é uma técnica teórica (BATISTA, 2013). Uma chave de fenda invisível, com o notável adendo de que não há mecânico no mundo que teça loas à sua ferramenta da mesma forma que os juristas o fazem.

No esteio do pensamento acima, vale transcrever a forma como o professor Flávio Roberto Batista enuncia o método da crítica imanente:

tomar como objeto uma prática social teórica de caráter técnico, o que lhe atribui sua materialidade, e produzir sobre ela conhecimento científico a partir de sua localização precisa no contexto do modo de produção que integra, principalmente por meio de uma crítica da autocompreensão (pseudo)científica ostentada pelos próprios agentes de tal prática. (BATISTA, 2013, p. 155)

Com essa dinâmica em mente, partirei em busca da delimitação dos aspectos relevantes do contexto histórico da época para depois observar a estrutura justeórica sobre a qual se sustenta a constituição, objetivando entender como sua estrutura cumpre a função de participar do modo de regulação da exploração capitalista no Brasil.

1.1 A CRFB 1988: CONTEXTO HISTÓRICO LOCAL E GLOBAL

22 de setembro de 1988 marca a data da aprovação da Constituição Federal, fato popularmente condensado no vídeo do plenário da Assembleia Constituinte cantando desafinadamente o hino nacional. Incidentalmente, também é a quinta-feira em que vim ao mundo, amado primogênito de um engenheiro e uma bailarina. Assim, o contexto que ensejou a CF/88 também é a primeira face do Brasil - e do mundo - que conheci. E o que pode ser dito a respeito desse período tão singular?

Para os fins deste trabalho, parece-me necessário fazer um recorte claro: o que quero extrair da textura histórica dos anos 80 no Brasil e no mundo é o estado da luta de classes⁹ de então, ou dito de outra forma, a dinâmica social envelopada pela forma jurídica. Para tanto, selecionei os aspectos de maior relevância com base nas leituras que constituem o fundamento de meu estudo, sob pena de haver avaliações diversas igualmente válidas e também sob pena de deixar escanteado algum fato histórico de extrema importância.

Para verificar o estado da luta de classes, é preciso observar o local no qual ela primeiro se desenvolve: no espaço fabril. Os anos 80 no Brasil são marcados por ganhos qualitativos consecutivos na organização da classe operária, que, partindo de uma ferrenha e renhida greve dos metalúrgicos do ABC na virada dos anos 70 para os 80, alcançou as manifestações de rua contra a ditadura militar¹⁰, a organização de um partido de vocação operária no Brasil, e empurrou a ditadura para o seu burocrático e acordado término. Creio ser bastante razoável dizer que a Ordem Jurídica de 1988 se inicia nos marcos de um ascenso operário no Brasil.

No vértice oposto desponta a conjuntura global. Os anos 80 são o momento no qual as transformações da reestruturação produtiva serão organizadas em discurso e política, lançando os fundamentos do pensamento neoliberal. A década em que nasci também é

⁹ Entrementes, é importante a seguinte consideração: a luta de classes se inicia na extração de mais-valia. Os movimentos políticos derivados estão fundados e são derivados deste fato fundamental ocorrido sob a tirania da fábrica, na terminologia de Marx.

¹⁰ Ou Ditadura Empresarial-militar, como queira e como entenda a discussão de ponta a respeito do assunto.

marcada pela crise no Bloco Soviético, cujo colapso se fazia aparente nas crises econômicas, políticas, territoriais e militares ao longo do período.

Dados cenários tão distintos, parece quase forçado propor uma narrativa que abarque proposições tão díspares, podendo até mesmo cair no que Zizek convencionou chamar de visão em paralaxe¹¹. Há, entretanto, um conceito do ferramental teórico marxista que pode ser usado para resolver a questão de forma prática: refiro-me à ideia de desenvolvimento desigual e combinado¹².

Presente desde a gênese do marxismo, na prolífica obra de Marx e Engels, o conceito de desenvolvimento desigual e combinado é a solução teórica formalizada por Leon Trotsky para uma gnose adequada da relação entre o particular e o universal nos processos históricos. Dito de outra forma, é o mecanismo pelo qual é possível entender como as particularidades de um espaço, grupo social ou fenômeno, estão condicionadas pela dinâmica geral da reprodução de determinado modo de produção e, concomitantemente, condicionam a expressão dessa mesma dinâmica.

Michael Löwy se presta ao importante trabalho de identificar alguns elementos teóricos presentes na análise marxista manejada pelo revolucionário soviético que permitiram seu enunciado:

Somente colocando o problema nestes termos - ao nível da “maturidade” do sistema capitalista em sua (...) - foi possível transcender a perspectiva tradicional que via a “maturidade” revolucionária-socialista da Rússia exclusivamente nos termos do determinismo econômico nacional”. (LÖWY, 2014, p. 68)

¹¹ ZIZEK, Slavoj. *Visão em Paralaxe*. Boitempo Editorial, 2008. pg 33.

¹² Assim definido: “Os aspectos fundamentais da lei podem ser brevemente exemplificados da seguinte maneira: O fato mais importante do progresso humano é o domínio do homem sobre as forças de produção. Todo avanço histórico se produz por um crescimento mais rápido ou mais lento das forças produtivas neste ou naquele segmento da sociedade, devido às diferenças nas condições naturais e nas conexões históricas. Essas disparidades dão um caráter de expansão ou compressão a toda uma época histórica e conferem distintas proporções de desenvolvimento aos diferentes povos, aos diferentes ramos da economia, às diferentes classes, instituições sociais e setores da cultura. Esta é a essência da lei do desenvolvimento desigual. Essas variações entre os múltiplos fatores da história dão a base para o surgimento de um fenômeno excepcional, no qual as características de uma etapa inferior de desenvolvimento social se misturam com as de outra, superior.” (NOVACK, George. *A Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado da Sociedade*. Acessado em <https://www.marxists.org/portugues/novack/1968/lei/cap01.htm> em 18.12.2022).

Ou seja, a compreensão do caráter desigual e combinado do desenvolvimento histórico não só é inerente ao marxismo, mas também possui aplicação comprovada quanto à sua utilização como ferramenta para entender as especificidades de um país na periferia do capitalismo. Parto então, do específico: o conflito entre capital e trabalho no Brasil no período que ora discuto. Dentro do recorte proposto, as greves do ABC na virada dos anos 70 para os anos 80 parecem-me, argumentavelmente, um dos momentos de maior relevo.

Ricardo Antunes, na qualidade de analista e cronista desse momento histórico, apresenta os fatos do primeiro dia da Greve de 1978 na Scania transcrevendo a fala de um dirigente sindical:

“A greve nasceu de uma decisão espontânea do pessoal do diurno da ferramentaria. O pessoal do noturno estava saindo, quando o turno do dia entrou e não ligou as máquinas. Ninguém começou a trabalhar. Não se ouvia o menor barulho na fábrica. Eram sete horas da manhã do dia 12 de maio. Uma sexta-feira.

Todo mundo marcou o cartão, mas ninguém trabalhou. Das sete até às oito horas, nós ficamos de braços cruzados ao lado das máquinas, sem fazer nada. Às oito horas chegou o gerente geral. Pelo que eu fiquei sabendo, ele olhou, viu que tinha luz, que os cartões estavam marcados, mas que ninguém estava trabalhando. Achou estranho, mas não pensou que era uma paralisação. Não entendeu nada, como também jamais poderia imaginar que ocorreria uma greve. Foi uma surpresa!”

(ANTUNES, 1988, p. 20)

Escolho citar este excerto pela forma didática como demonstra que a tirania da fábrica¹³ naquele contexto da história do Brasil era tamanha que o Gerente Geral não pôde sequer identificar uma greve quando se deparou com uma. É uma postura bastante reveladora do grau de controle que a burguesia acreditava - fundamentadamente - ter sobre o ambiente fabril e, por extensão, sobre a sociedade brasileira como um todo.

¹³ A tirania da fábrica é uma expressão marxiana usada para apontar a duplicidade contraditória da sociedade burguesa: enquanto vivemos uma democracia formal, a esfera produtiva é submetida ao controle absoluto da classe burguesa para garantia da extração do mais-valor.

O fato que motivou os trabalhadores a cruzarem os braços naquele momento era o descontentamento com a política de arrocho salarial¹⁴, implementada pela Ditadura Militar e praticada com alegria pelo empresariado dos diversos segmentos da economia nacional. É interessante notar que as estruturas de conciliação de classes herdadas do getulismo, como os instrumentos de negociação coletiva e o arbitramento judicial de dissídio coletivo pela Justiça do Trabalho, funcionavam como correia de transmissão dessa mesma política, fazendo com que a greve iniciada na Scania e que alcançaria todo o setor automotivo instalado na região fosse prontamente declarada ilegal e criminalizada.

Esse fato me é interessante justamente por indicar que os metalúrgicos do ABC, ao rechaçar a política de arrocho salarial, desafiaram o regime de acumulação vigente à época no Brasil e, conseqüentemente, entraram em conflito direto com o modo de regulação correspondente. Antunes, novamente, é capaz de sintetizar essa característica dúplice das greves do ABC:

Essa dialeticidade (causalidade econômica e significação política) presente nas Greves de Maio, em contraposição à vulgarização que comumente se incorre quando são tematizados esses eventos, foi apontada também pela liderança operária que então se consolidava: “eu acho que o econômico e o político são dois fatores que a gente não pode desvincular um do outro. São duas coisas muito interligadas. Em consequência, acredito que o resultado da greve foi político. Seria mentiroso de minha parte dizer que o movimento foi de cunho econômico. Da mesma forma seria enganoso da minha parte dizer que a classe trabalhadora vai fazer uma greve eminentemente política, sem nenhuma reivindicação. A luta que aconteceu no ABC foi por salário, mas a classe operária, ao brigar por salário, teve um resultado político na sua movimentação.” (ANTUNES:1988,pg. 32)

O resultado político alcançado foi plurívoco. Não só significou uma derrota para a Ditadura, mas também colocou a organização política dos trabalhadores no centro das forças políticas que se articulavam para a derrubada do regime autoritário, ainda que o fim da ditadura militar tenha se dado em termos bastante conciliadores e amainados.

¹⁴ Política na qual o reajuste salarial não acompanha a taxa de inflação, corroendo o poder de compra do estrato assalariado da sociedade. Defendida como política de controle na inflação, seu resultado maior é proporcionar uma taxa de lucro mais interessante à burguesia.

Entretanto, como já mencionei, ainda havia uma conjuntura mundial para se equacionar. O fim das ditaduras militares na América Latina se deve também à falta de interesse dos EUA em continuar a patrocinar seus horrores. Isso porque a Operação Condor se deu como uma ofensiva para garantir a supremacia da geopolítica estadunidense no continente no contexto da Guerra Fria, sobretudo pelo medo de que o exemplo cubano fosse replicado.

Nos anos 80, tais preocupações já não eram tão grandes e a disputa caminhava para o seu termo, já que a União Soviética dava claros sinais de exaustão, e o grosso das disputas estratégicas entre as superpotências se dava na Europa e na Ásia.

Usando então a terminologia da escola francesa da regulação, posso afirmar que, no caso brasileiro, o modo de regulação consubstanciado pela ditadura militar se via obsoleto tanto por fatores nacionais quanto globais, vez que a reprodução do capital passou a se dar apesar dele, e não impulsionado por ele.

Essa necessidade premente de readequação do modo de regulação era sintoma geral, dentre outras coisas, da alteração do regime de acumulação nos países centrais, que não comportava mais os paradigmas estabelecidos no fordismo.

Há aqueles que, em uma leitura bastante teleológica do processo histórico, atribuam como principal função e legado das revoluções operárias no século XX a consolidação do Estado de Bem Estar Social nos países do centro do capitalismo (BONAVIDES:2008). Permito-me, entretanto, o direito de tomar essa acepção para colocá-la em seus devidos termos e dizer que o teórico do direito público esbarrou em uma questão relevante.

É verdade que uma preocupação crescente com os padrões praticados no mercado de trabalho floresceu no seio da burguesia internacional após o advento da Revolução Russa de 1917¹⁵. Tanto o é que a Parte XIII¹⁶ do Tratado de Versalhes - largamente associado à

¹⁵ Aqui faço mais um marco histórico relacional do que um marco histórico de fato. O conflito entre capital e trabalho é objeto de legislação própria desde a política de cercamentos na Inglaterra do Século XVIII.

¹⁶ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/genericdocument/wcms_441862.pdf

distribuição de territórios e responsabilização da Alemanha pelo banho de sangue - estabelece a criação da Organização Internacional do Trabalho, cuja função é sugerir padrões e paradigmas da exploração do trabalho, a fim de conciliar uma taxa de lucro interessante com uma situação que não seja degradante o suficiente a ponto de resultar numa insurreição proletária.

Assim, me parece bastante evidente que havia um movimento consciente de criar mecanismos que garantissem o bom azeitamento das engrenagens do sistema capitalista, ainda que justificados de forma adversa e somado a outras preocupações - como a manutenção das casas reais europeias, por exemplo.

Esse panorama demonstra que a constituição dos Estados de Bem Estar Social na América do Norte e na Europa ocidental do Pós-Guerra se dava dentro de uma tendência histórica anterior. Para uma descrição objetiva e concisa de todo o processo que presentemente debato, convoco a agudeza de pensamento de Pablo Biondi:

O Modelo de Welfare desponta num contexto em que o pacto fordista-keynesiano se impõe como a melhor saída para um sistema que não poderia se dar ao luxo de falhar. Cessados os combates na Europa, os trabalhadores não estavam dispostos a mansamente deixar as trincheiras e voltar para as fábricas nas mesmas condições anteriores. Engajaram-se por novos patamares de existência e de civilização, ocasionando uma onda revolucionária que assombrou boa parte da burguesia mediterrânea (Na França, Itália e Grécia). Esta radicalização do movimento operário era significativamente gravosa numa conjuntura em que a União Soviética saía fortalecida politicamente do confronto com as forças do Eixo. Se a mão invisível do mercado conduzisse a sociedade burguesa a um novo 1929, a ofensiva anticapitalista poderia prosperar ainda mais (viesses ela pelo campo degenerado pelo burocratismo da URSS ou das forças verdadeiramente comprometidas com a revolução socialista e com o socialismo científico de Marx e Engels). O risco era elevado em demasia para as classes dominantes.

Vale frisar que o contexto era muito diferente daquele de Weimar. Em 1919, a Rússia era um alerta para as classes dominantes. Em 1945, era um sistema alternativo ao capitalismo (com todas as suas deformidades), era real e concreto, sendo que, nele, milhões de trabalhadores no mundo encontravam uma referência tangível. O impacto político da existência de um bloco "pós-capitalista" é qualitativamente superior; tanto que, com a queda do muro de Berlim e com o fim da URSS, inúmeros partidos socialistas abdicaram de seu programa e estratégia originais, pois lhes parecia que, de fato, o mercado havia triunfado em definitivo, que a última

palavra no confronto entre classes seria dada pelo capital. (BIONDI:2012, pg. 112)

Mas o que, além de um marco temporal específico, definiria as características do Estado de Bem Estar Social? Parece-me adequado questionar o já citado Paulo Bonavides a respeito:

O Estado Social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado Liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas, algo no ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele preserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia. (BONAVIDES:2008, pg. 184)

A candura do catedrático seria de avermelhar as bochechas de certos setores da esquerda brasileira, que com graus diferentes de empenho e sinceridade, têm tentando equivaler a disputa eleitoral do Estado brasileiro à emancipação da classe trabalhadora.

O autor ainda oferece uma descrição do Estado Social que me parece bastante clara e completa, dentro de sua própria tradição - e limitação - teórica:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência do seu poder econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social. (BONAVIDES:2008, pg. 186)

É curioso notar que o deslinde dos fatos narrados por Bonavides não corresponde exatamente à Constituição do Estado de Bem Estar Social conforme se deu nos países centrais do capitalismo. É possível admitir que ele provavelmente está referenciando o processo histórico posterior à Primavera dos Povos de 1848. Mas ao perfilhar concessão de crédito,

direito à saúde e manipulação da moeda, fica bastante evidente a influência dos fatos que resultaram na CF/88 no pensamento do jurista.

Este é um ponto importante do meu raciocínio. Entendo que o movimento que ensejou a CF/88 possuía uma forte influência das pautas que se moviam com o movimento sindical, ainda que não tivesse um ímpeto revolucionário¹⁷. Essa caracterização é um dos elementos que podemos ver consubstanciados no papel do trabalho - ou do “valor social do trabalho” - no Texto Constitucional, conforme explorarei mais adiante.

Cabe aqui um parêntese. É possível que, em uma primeira leitura, alguém que se disponha a pôr os olhos sobre este texto acredite que eu use os termos “Estado Social” e “Estado de Bem Estar Social” como se intercambiáveis fossem, o que não é propriamente verdade. Estou aqui me valendo de um pequeno atalho: assemelho-os por entendê-los como dois momentos na história da luta de classes em que foram incorporados ao Estado mecanismos de gestão da exploração do trabalho para garantir a estabilidade social necessária para extração de mais-valor. Dito de outro modo, são dois pontos da história dos países do capitalismo central em que o Estado teve que oscilar na mesma direção, em que pese todas as diferenças de contexto de cada um desses movimentos.

Assim, me parece lícito afirmar que a intenção contida na elaboração da CF/88 era erigir uma ordem jurídica que permitisse o deslocamento do modo de regulação de um fordismo periférico de verve autoritária para algo mais próximo do arranjo vigente no centro do capitalismo, com uma inclinação marcadamente mais européia do que estadunidense, nesse tocante específico.

Mas o processo histórico caminha em meio a um sem-número de entretantos. Em uma escala global, o ascenso operário do Brasil e o processo de Assembleia Constituinte que dele derivaria estavam circunscritos num momento complexo do nosso breve Século XX. Há a dimensão política que já mencionei lateralmente, referente ao ocaso da URSS¹⁸, que seria

¹⁷ Como não poderia ter de maneira nenhuma, diga-se.

¹⁸ Há dentro do próprio marxismo uma polêmica de fundo e de fôlego a respeito do significado da derrocada da União Soviética. Me eximo de colocar minhas mãos nesse proverbial vespeiro, dado que a discussão central deste trabalho não conversa diretamente com o tema.

apontada como substrato para o discurso triunfalista dos apologetas do capital a respeito da supremacia do sistema de livre mercado¹⁹, mas há também uma dupla inflexão que se dá tanto no aparato estatal quanto na esfera produtiva.

O Estado de Bem Estar Social se encontrava à beira do colapso fiscal depois de ser alavancado pela bonança dos *30 Anos Gloriosos do Capitalismo* (HOBSBAWM.1995.pp 141). A política que atrelava emprego, renda e consumo era gerida pelos Estados com base no endividamento público, expediente cuja limitação se encontrava no fato de que não havia possibilidade de se gerar tantos consumidores com a mesma velocidade que se fazia necessário escoar a produção. Esse descompasso resultaria em um estoque encalhado de mercadorias, que por sua vez levaria à redução do ritmo da produção, ensejando a diminuição dos postos de trabalho, que finalmente levaria à queda do consumo. Essa nefasta espiral descendente foi catalisada pelo advento do Choque do Petróleo²⁰, que ajudou a escancarar as fraquezas do modelo fordista que imperava até então.

Para tanto, novamente me valho da clareza de pensamento do professor Flávio Roberto Batista:

A saída dessa crise não foi gestada na política, como em 1929, mas na própria economia, por meio de uma coleção imensa de fenômenos. Segue um sucinto tratamento dos mais relevantes deles. Trata-se do que vem sendo chamado de transição pós-fordista. Fala-se em transição pós-fordista porque o modelo de produção e acumulação que estava implícito nos quarenta anos de Estado social era o da produção em série. Na produção em série, os bens produzidos são iguais por muito tempo. Isso tem efeitos no mercado de consumo: a substituição dos bens ocorre apenas por seu perecimento. Os bens de consumo eram duráveis. Com a crise, os economistas a serviço das empresas, sabendo que o consumo era necessário e que não havia como o Estado patrociná-lo, passaram a intensificar o consumo dos que podiam consumir ao invés de buscar novos consumidores. Existe um conjunto de medidas que suporta essa política: obsolescência programada; maior flexibilidade da produção, com o abandono da produção em série e maior diferenciação dos produtos; o reforço das estratégias de marketing que cria necessidades; etc. Isso significa, do ponto

¹⁹ O mais insigne dos arautos da boa-nova capitalista é o historiador Francis Fukuyama e seu célebre “fim da história”. Há uma certa justiça poética no fato de que o autor teve que rever seu próprio pensamento quando a realidade governada pelo neoliberalismo que ele ajudou a construir começou a desabar na segunda década do Século XXI.

²⁰ Em 1973, a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), estabeleceu um embargo de venda da *commodity* sob uma mescla de fundamentos político e econômicos, fazendo com que o preço do barril de petróleo fosse catapultado às alturas (de US\$ 3 para US\$ 12, em valores da época).

de vista econômico, uma redução da quantidade de pessoas necessárias para manter e ampliar o padrão social de consumo. O resultado é a desnecessidade de um grande contingente de pessoas no mercado de consumo, as mesmas pessoas que já eram desnecessárias para a produção que foi robotizada também no contexto da produção pós-fordista. Com isso os ponteiros se acertam – há mais consumo, com menos empregos e o Estado mais enxuto – exceto para as pessoas tornadas desnecessárias. Essas pessoas tornadas desnecessárias não permitem afirmar que no Estado neoliberal se retorne a uma concepção caritativa dos direitos sociais como no Estado liberal. Com o descarte das pessoas do processo de produção e de consumo, os direitos sociais deixam de ser um dado central de política econômica, mas eles se tornam um dado central da política de gestão da miséria. (BATISTA, 2015, p. 628)

Espero que a precisão do excerto seja suficiente para exculpar uma transcrição desse tamanho. A transição pós-fordista (ANTUNES:2009) foi a inflexão na esfera produtiva que semeou uma nova flora no discurso político dos dirigentes da burguesia: o neoliberalismo.

E que sorte de quimera é o neoliberalismo? No limite da tensão superficial deste debate, é a inversão da lógica que subordina o endividamento público à gestão da capacidade de reprodução da massa assalariada (e do exército industrial de reserva). Entretanto, entendo necessário romper a tensão superficial e atacar certos aspectos relevantes desse tema tão amplamente discutido.

O que temos, portanto, é um conjuntura em que havia um ascenso de trabalhadores no Brasil, poderoso a ponto de ser importante partícipe no fim da Ditadura no país, no contexto de uma conjuntura global de derrota e desagregação do proletariado.

Muito se discute a respeito do que seria o neoliberalismo, desde a expressão política da reestruturação pós-fordista até a forma ideológica mais bem polida das relações sociais próprias do capitalismo tardio, nos termos de Ernest Mandel²¹.

O que pode ser dito, com um grau razoável de certeza e suporte factual para tanto, é que o último quartil do século XX realmente presenciou alteração da política geral da

²¹ Interessante notar que Mandel teceu seu diagnóstico durante os 30 anos gloriosos do capitalismo, uma lógica de organização da produção capitalista e do Estado que neoliberalismo viria a negar. Contudo, os elementos de transnacionalização, globalização de mercados e a intensificação da circulação internacional do capital, em minha visão, se assentam muito bem ao panorama neoliberal.

burguesia para, bem, continuar a gerir o mundo. Isso se deu, como vimos, no plano econômico, mas os reflexos discursivos, institucionais e sociais também são notáveis e dotados de dinâmica própria.

Nesse sentido, uma das principais contribuições em termos de análise a respeito do paradigma neoliberal vem dos filósofos franceses Pierre Dardot e Christian Laval. Em seu livro, *A Nova Razão do Mundo*. O livro propõe, de maneira resumida, e como se pode supor pelo título, que o neoliberalismo é uma nova *racionalidade*, um *modus agendi* que reordena o capitalismo para melhor acomodar a situação global.

Outro elemento fundamental do neoliberalismo, focal para nossa discussão, é a ascensão do que Dardot e Laval chamam de *homem empresarial*, um ser intrépido que assume responsabilidade total pela própria qualidade de vida e condição econômica, agindo racionalmente e na busca incessante pela maximização dos lucros. O conceito pode parecer um pouco nebuloso quando não chamamos pelo seu nome mais coloquial em terras brasileiras: o empreendedor. Aquele que é ativo e probo demais para ser asfixiado pelas proteções da CLT, aquele que não pode ser impedido de criar e produzir por uma carga tributária que inviabiliza novos negócios, aquele que serve como justificativa perfeita para toda e qualquer flexibilização ou destruição de proteção de trabalhadores e outras categorias com algum grau de subalternidade social ou econômica para que ele possa ser o padrão de comportamento e relacionamento com o Estado de forma mais ampla possível.

Essa racionalidade pode ainda ser consubstanciada na visão de Alan Greenspan²², que afirma candidamente que a “insegurança do trabalhador passou a ser tratado como dado macroeconômico”, insinuando que a menor disposição de se mobilizar contra condições de trabalho insuficientes por parte de um setor da classe trabalhadora estadunidense devido a crise econômica e pouca ou nenhuma proteção trabalhista e previdenciária seriam elementos fundamentais para uma economia estável, sem risco inflacionária e hígida. Resumidamente, Greenspan acreditava e anunciava que o *trade off* entre uma economia seguindo os ditames da ortodoxia econômica era a saúde mental da classe trabalhadora de seu país.

²² <https://www.nytimes.com/1997/02/27/business/job-insecurity-of-workers-is-a-big-factor-in-fed-policy.html> consultado em 22.12.2022.

Guy Standing apresenta a questão acima da seguinte forma:

Uma reivindicação neoliberal que se consolidou na década de 1980 foi a de que os países deveriam perseguir “ a flexibilidade do mercado de trabalho”. A menos que os mercados de trabalho se flexibilizassem, os custos trabalhistas aumentariam e as corporações transfeririam a produção e os investimentos para locais onde os custos fossem mais baixos; o capital financeiro seria investido nesses países, em vez de ser investido “em casa”. A flexibilidade tinha muitas dimensões: flexibilidade salarial significava acelerar ajustes na mudança de demanda, especialmente para baixo; flexibilidade de vínculos empregatício significava habilidade fácil e sem custo das empresas para alterarem os níveis de emprego, especialmente para baixo, implicando uma redução na segurança e na proteção do emprego; flexibilidade do emprego significava ser capaz de mover continuamente funcionários dentro da empresa e modificar as estruturas com oposição ou custos mínimos.; flexibilidade de habilidade significava ser capaz de ajustar facilmente as competências dos trabalhadores(STANDING.2017. pg 22)

Essas são algumas das inferências do economista britânico a respeito dos efeitos do neoliberalismo para as relações de trabalho. Standing avança nessa discussão identificando o processo de flexibilização do trabalho com a transferência da responsabilidade para o trabalhador e o conseqüente agravo de sua situação de insegurança.

Na verdade, para abordar adequadamente a relação entre neoliberalismo e o desenvolvimento da luta de classes no Brasil e a forma como isso se consubstancia na CF/88, cabe uma breve incursão pelo curioso mundo da dogmática jurídica de nossa Carta Magna.

1.2 ARQUITETURA DOUTRINÁRIA DA CF/88

É necessário dizer, tanto para demarcar o campo teórico quanto à guisa de esclarecimento, que minha posição de entender a CF/88 como expressão da conjuntura de classes vigente à época é estranha ao cânone do pensamento jurídico brasileiro. Não direi propriamente estranha, pois o constitucionalismo brasileiro até é capaz de reconhecer que há características históricas e sociais em uma constituição, fazendo para tanto uso do

pensamento do socialista utópico Ferdinand Lasalle (BARROSO:2012). Entretanto, escapa afoitamente de qualquer discussão acerca destas características, como se elas não coubessem nas vestes justas²³ da dogmática jurídica.

A teoria constitucional nativa trata da figura do Poder Constituinte Originário, híbrido jurídico entre Verbo Divino e Big Bang, que é apresentado pelo doutrinador e jurista de estimação da ditadura militar Manoel Gonçalves Ferreira Filho na resumida e tautológica ideia de que o Poder Constituinte Originário é o poder que edita nova constituição, dando origem ao Ordenamento Jurídico (FERREIRA FILHO:2011).

Mas aparentemente, para o parágonos da doutrina constitucional brasileira, há mais entre o céu e a terra do que supõe nossa vã filosofia materialista histórica:

Qual é a natureza do Poder Constituinte? É ele um poder de fato, isto é, uma força que se impõe como tal? Ou um poder de direito, ou seja, um poder que deriva de regra jurídica anterior ao Estado que funda?

*Essa questão, na verdade, é o próprio problema do fundamento do Direito. De fato, o direito positivo (no sentido do Direito **posto** pelo Estado) se subordina à Constituição, de modo que o fundamento desta é o fundamento de todo Direito positivo.*

Para quem entender que o Direito só é Direito quando positivo, a resposta é que o Poder Constituinte é um poder de fato, no sentido de que se funda a si próprio, não se baseando em regra jurídica anterior.

Para os que admitem a existência de um Direito anterior ao Direito positivo, a solução é que o Poder Constituinte é um Poder de direito, fundado num poder natural de organizar a vida social e que disporia o homem por ser livre.

Na verdade, parece preferível a segunda tese. O Direito não se resume ao Direito positivo. Há um Direito natural, anterior ao Direito do Estado e superior a este. Deste Direito natural decorre a liberdade de o homem estabelecer as instituições por que há de ser governado. Destarte, o poder que organiza o Estado, estabelecendo a Constituição, é um poder de direito.(FERREIRA FILHO. 2011.Pg. 49)

Acredito que nesse singelo trecho tenhamos expressos alguns dos maiores problemas da Teoria Jurídica clássica, além das concepções eivadas de conservadorismo do autor.

²³ Não pedirei desculpas por esse trocadilho infame.

O primeiro destes problemas é o contorcionismo argumentativo envolvido na tentativa de se justificar o Direito a partir do próprio Direito. Na tópica²⁴ da questão, conforme apresentada pelo insigne Manecão, existiria um debate entre o pensamento juspositivista e jusnaturalista, acerca da juridicidade do Poder Constituinte Originário, sendo a posição juspositivista se tratar de um poder de fato, e a jusnaturalista se tratar de um poder de direito, emanado do Direito Natural. Esse último entendimento possui a simpatia de Ferreira Filho.

Dito de outra forma, a posição positivista entende que a gênese constitucional é um fato extrajurídico, e por isso, *não interessa à ciência do direito*, e a posição jusnaturalista considera que a organização da vida jurídica se origina necessariamente de uma relação jurídica que seria *Natural*.

Partindo de uma perspectiva pachukaniana, ambos os entendimentos são problemáticos²⁵. Partindo da minha perspectiva pessoal sobre o tema, ambos essencialmente apontam para a mesma questão: a necessidade que a teoria tradicional do Direito tem de limitar seu escopo ao jurídico. O positivismo adota esse caminho simplesmente tentando isolar o Direito de qualquer outro aspecto da vida social, enquanto o jusnaturalismo se embaraçava por um trajeto ainda mais complicado e cômico: a proposição de que o Direito é uma força da natureza, invisível porém sensível, e tão atuante no Universo quanto a gravidade e o magnetismo.

Evgeny Pachukanis, já reconhecia as limitações da teoria jurídica para lidar com o fenômeno estatal. Em verdade, Pachukanis reconhecia como fadadas ao fracasso qualquer tentativa de tentar limitar o Estado ao fenômeno jurídico:

*O Estado, como organização classista de dominação, e como organização para a condução de guerras externas, não exige uma interpretação jurídica e, por essência, não a admite. Essa é uma área em que reina a assim chamada **Raison d'État**, ou seja, o princípio da estrita conveniência. Ao contrário, o poder como fiador da troca mercantil, não somente pode ser expresso nos termos do direito, como se apresenta ele mesmo como direito e somente direito, ou seja, confunde-se inteiramente com a norma objetiva*

²⁴ Tópica aqui usada no sentido mais “Introdução ao Estudo do Direito” possível, das premissas comuns utilizadas para se avançar em determinado debate e determinar um vencedor na contenda argumentativa.

²⁵ Dado que Pachukanis via em tais expedientes a tentativa de se fugir do entendimento do direito pelo que ele de fato é: a coisificação de relações sociais.

abstrata. Por isso, qualquer teoria jurídica do Estado que queira abarcar todas as funções deste último é necessariamente inadequada. Ela não pode ser um reflexo fiel de todos os fatos da vida do Estado, mas dá apenas um reflexo ideológico, ou seja, deturpado, da realidade. (PACHUKANIS.2017.pg 168)

Dada a limitação da teoria jurídica frente ao fenômeno estatal, temos a inescapável incompletude da delimitação doutrinária do Poder Constituinte Originário. Decorrentemente, temos essa tentativa de, por um lado, esvaziar e despersonalizar completamente o ato de criação de uma Constituição e, de outro, a necessidade semi-religiosa de fazer do Direito parte da realidade física e palpável.

Na verdade, esse proselitismo jurídico no pensamento do professor Ferreira Filho sequer é original. Pachukanis se defrontava com o mesmo tipo de “aproximação teórica” no prefácio da edição russa de *Os Princípios do Direito Público*, da lavra de Maurice Hauriou:

*“A edição em russo do livro de Hauriou **Princípios do Direito Público** exige esclarecimentos especiais. Seu autor é um típico jurista burguês, e, assim, abertamente reacionário que se posiciona na ala da extrema direita da moderna jurisprudência francesa. Para caracterizar suas opiniões, basta apontar que se podem encontrar algumas pérolas suas, como, por exemplo, a declaração de que o Estado foi criado “à imagem de deus”, o que, aliás, confirma diretamente as palavras de Lênin, segundo as quais, até agora, os representantes da ciência burguesa, tentam, por todos os meios, obscurecer a questão do Estado, especulando com preconceitos religiosos, retratando o Estado como algo sobrenatural, como uma força de origem divina.* (PACHUKANIS, 2017. pg. 265).

Fascinante.

De qualquer forma, é elemento fundamental da Doutrina Constitucional uma tentativa de extirpar qualquer resquício de contexto histórico do processo de estruturação de uma Carta Política. É necessário que o elemento fundamental do processo constituinte seja sua *forma*.

No caso específico de Ferreira Filho, o jusnaturalismo que esposa implica certas conclusões evidentes. Se, como pretende o autor, o Poder Constituinte Originário deriva de um Direito natural imanente ao homem e anterior a qualquer norma escrita, a Constituição, em seu texto, não poderia extrapolar os limites de tal Direito natural. Assim, temos a tacanha divisão das normas constitucionais entre *materialmente* e *formalmente* constitucionais. Estas, próprias ao texto constitucional. Aquelas, apenas parte da Carta magna pelo procedimento que as consagrou enquanto tal.

No bojo dessa divisão, há um entendimento sub-reptício de que as normas materialmente constitucionais são aquelas que correspondem ao conteúdo do Direito natural próprio da condição humana, ou seja, as normas de organização do Estado e dos Direitos Políticos. É interessante notar que, levando às últimas consequências esta constatação, a existência de normas formalmente constitucionais - *i.e.*, dotadas de conteúdo não correspondente ao conteúdo do Direito natural - configurariam abuso de direito²⁶. É a única conclusão lógica possível quando se analisa a matéria neste sentido e sob este prisma, e de forma bastante subliminar, é adotada e advogada amplamente pelo jurista. Mantendo a linha de raciocínio, Ferreira Filho sugere a existência de uma gradação entre as normas constitucionais, entre autoexecutáveis, de aplicação imediata não-autoexecutáveis, que poderiam ser incompletas - que requerem interpretação jurídica doutrinária -, condicionadas - como aquelas que requerem Lei Complementar -, ou programáticas, aquelas que, na visão do autor, são “sugestões” de atuação estatal feitas pelo legislador ao Poder Público, estando subordinadas à conveniência deste. *Raison d’État*, para lembrarmos Pachukanis.

Há aqui, de forma ínsita, um juízo de valor a respeito da qualidade “técnica”²⁷ da CF/1988 aos olhos do nosso Carl Schmitt tropical. A Constituição Cidadã possui em seu texto muitas disposições que poderiam ser consideradas apenas formalmente constitucionais - insira aqui a necessária menção ao Colégio Pedro II no §2o do artigo 242 da CFRB/1988 - ou seja, existiria, para Ferreira Filho, um evidente caso de abuso do Direito natural de organizar a vida em sociedade, conforme já mencionado.

²⁶ Na verdade, eu fico honestamente surpreso ao perceber que essa conclusão não é debatida nem explorada o suficiente.

²⁷ Em um sentido bastante curioso e torto, que vai além da viabilidade jurídica de suas proposições, mas do que ela deveria em termos da própria doutrina constitucional.

E o que faria um Constitucionalista em face de tamanha violação? Muito simples, ele trabalharia para eliminar o que entende por abuso de direito. De que forma? Interpretando. Especificamente, interpretando a CF/1988 da forma mais limitada possível nos aspectos formalmente constitucionais de seu texto, e nas implicações de organização estatal, orçamento e efetivação de direitos que porventura poderiam haver.

Mas isso ainda é um problema que nos espreita com olhos estreitos atrás da próxima esquina perigosa da história. Assim, enquanto aguardamos que ele nos devore, podemos nos debruçar sobre outra linha bastante consolidada da hermenêutica jurídica: o elegantíssimo, *hippie-chic*, rebelde dentro do socialmente aceitável, pós-positivismo jurídico.

O pós-positivismo jurídico é um misto do exaurimento do logicismo tautológico do juspositivismo clássico e a - até que bastante salutar - influência de linhas de pensamento mais modernas²⁸ provenientes de outras áreas das humanidades, como o pós-estruturalismo.

Na tentativa de fornecer certo aprofundamento, cabe compreender os principais elementos que concatenam o pós-positivismo jurídico. A começar pelo pitoresco uso da partícula “pós”.

Para o bem da minha saúde mental e da paciência de vocês, não vou me atrever a triscar o debate acerca de *modernidade* e *pós-modernidade*, que envolveria não só definir o multitudinal, polissêmico e polêmico conceito de modernidade, como sustentar o peso do crucifixo de afirmar da existência de alguma espécie de superação - em qualquer nível que seja - dos paradigmas englobados pelo conceito. Este singular parágrafo será minha única manifestação a respeito.

Muito mais apropriado - e relativamente mais simples, diga-se - é entender em que sentido o pós-positivismo supera o positivismo sem necessariamente negar seus aspectos mais básicos. Ao menos, é assim que eu entendo a aplicação de “*pós*” em casos como esse.

²⁸ Ou melhor, mais *pós-modernas*.

Nesse sentido, o pós-positivismo é uma complementação necessária do pensamento positivista, que parte da necessidade de se estudar o direito enquanto fenômeno centrado na relação entre normas jurídicas e sua validade sistêmica. O próximo passo que decorre de tal premissa, e que não se encontrava na teoria tão desesperadamente auto contida dentro da forma²⁹ normativa oca e apenas expressando uma relação de logicidade umas com as outras, é de que existiriam relações normativas que não estariam expressas *na qualidade de normas*. Ou seja, o sistema normativo teria elementos que não seriam apenas as normas expressas, mas também decorrentes da interpretação sistemática de tais normas.

Pode parecer pouco, mas a existência de *princípios, diretrizes, regras* e o raio que o parta mais que Ronald Dworkin, Robert Alexy e grande elenco tivessem identificado como elementos extra-normativos³⁰ introduz no pensamento positivista, pelo menos em algum grau, uma análise do conteúdo normativo e, para mim o mais importante, *a interpretação jurídica*.

Esse pequeno movimento para fora do *sancto sanctorum* do positivismo jurídico possui o condão de inserir o *ato de interpretar* para dentro da teoria do direito moderno, o que não é mero detalhe. Especialmente porque não se trata apenas de interpretar a relação das normas entre si, mas também seu conteúdo, considerado tanto singular quanto sistematicamente.

Nesse sentido, é notável a inflexão dos estudos deste campo teórico, alterando o foco de seus esforços e análises da norma, na qualidade de estrutura lógica, para o aplicador da norma, muito especificamente consubstanciado na figura do juiz. Essa opção se dá pelo entendimento de que o juiz é o decisor por excelência, dentro dessa compreensão do fenômeno jurídico.³¹

²⁹ Na concepção kelseniana, e não na marxista ou pachukaniana.

³⁰ No sentido de que não se trata apenas de normas jurídicas consideradas apenas sob seu aspecto lógico.

³¹ Em verdade, esta é mais uma pista a respeito do aspecto fortemente positivista dessa corrente. O Legislador seria um decisor pré-jurídico dentro da visão dos pós-positivistas, e por isso é descartado como figura de destaque.

O pós-positivismo entende, portanto, que tanto a interpretação quanto a decisão são elementos ínsitos à ciência jurídica, algo que profundamente difere do positivismo clássico, ainda que construído em cima deste.

E como a intrépida doutrina pátria assimilou os novos ares deste movimento? Para responder tal questionamento, lanço mão de outro medalhão do pensamento jurídico nacional - Eros Roberto Grau.

Peço mais uma vez a devida licença para fazer uma citação tão extensa quanto preciosa:

“A interpretação em sentido estrito desenrola-se fundamentalmente em três distintos contextos.

No primeiro deles - o contexto linguístico -, as situações de dúvida decorrem da circunstância de a linguagem jurídica apresentar ambiguidades e zonas de penumbra e ser potencialmente vaga e imprecisa, traços que advêm do fato de nutrir-se de linguagem natural.

No segundo - o contexto sistêmico -, as dúvidas que a reclamam se manifestam quando o significado prima facie de uma norma resulta inconsistente ou incoerente em presença de outra ou outras normas do sistema jurídico no qual se encontra aquela inserida. A interpretação em sentido estrito então se impõe, seja porque as normas de um sistema jurídico se relacionam substantiva e formalmente (a); seja não apenas porque há hierarquia entre elas, mas também porque assumem formas e modalidades diversas (normas gerais e normas especiais; normas primárias e normas secundárias; normas de conduta, normas de organização e normas objetivo - e, em especial, princípios e regras) (b); ou, ainda, porque não se presume contradição entre elas (consistência do sistema) (c) ; e ademais, a harmonia entre elas é pressuposta (coerência do sistema) (d).”(GRAU..pp 172, 1990)

É evidente que o ex-Ministro do STF possui uma visão profundamente funcional e instrumental do ato de interpretar³². Decorrentemente, mas não de forma imediatamente evidente, possui também uma visão profundamente apartada daquela esposada pelo nosso querido constitucionalista.

³² E aqui, curioso notar, que ele muito se aproxima da visão de Vigotsky, outro gigante da geração de Pachukanis, a respeito da natureza da linguagem enquanto ferramenta de manipulação do mundo. Em última análise, Vigotsky entendia o uso da linguagem como *trabalho*.

Pensemos: uma visão jusnaturalista entenderia a função do jurista, especialmente se tratando do texto constitucional, numa extração necessária dos - auto evidentes, para citar Thomas Jefferson³³ - direitos naturais inerentes à condição humana. Assim, não haveria espaço para debate de versões ou contexto, apenas a transcrição das Leis Naturais³⁴. De outra sorte, o ato de interpretar implica a existência de versões, mesmo que várias possam estar erradas ou não ser admissíveis em face da letra da Lei³⁵.

Mas a riqueza teórica guardada pelo professor aposentado Eros Grau ainda não foi adequadamente redistribuída. Para o autor, há uma relevante particularidade no que diz respeito à interpretação constitucional:

O que peculiariza a interpretação das normas da Constituição de modo mais marcado, é o fato de ser ela o estatuto jurídico do político o que prontamente nos remete à ponderação de valores políticos. Como, no entanto, esses “valores” penetram o nível do jurídico, na Constituição, quando contemplados em princípios - seja em princípios positivos do Direito, seja em princípios gerais do Direito, ainda não positivados -, desde logo se antevê a necessidade de os tomarmos, tais princípios, como conformadores da interpretação das regras constitucionais.

Em segundo lugar, também a peculiariza a circunstância de as regras constitucionais - as regras; ênfase, não as normas, mesmo porque os princípios são originariamente dotados deste caráter -, serem menos densas do que as regras infraconstitucionais. Vale dizer: apresentam uma maior abertura em seu arco de generalidade, o que valoriza a realização de sua função de determinante heteronoma daquelas, em clima que permite além de sua concretização, a atualização da própria Constituição. (GRAU.pp173,1990)

Aqui, o professor Grau faz uma valiosa contribuição. Ao identificar valores no corpo constitucional, sobretudo valores *políticos*, ele aponta para o fato de que a construção de uma carta política possui na sua superfície marcas e sulcos próprios, correspondente a algo

³³ JEFFERSON, Thomas. Democracy. Edição: Saul K. Padover. Nova Iorque: D. Appleton – Century Company, 1939.

³⁴ Para citar Umberto Eco - alguém que deve ser citado sempre que houver a oportunidade - as palavras do Velho Jorge em *O Nome da Rosa* se fazem muito adequadas “O conhecimento e a filosofia não devem senão ser sublime recapitulação da glória do Divino”.

³⁵ Os últimos anos me ensinaram que o fato de um entendimento dogmático ser patentemente *contra legem* não significa obstáculo nenhum à sua propagação. Tragicômicos exemplos são a famosa “condenação em 3 instâncias” do Presidente Eleito Luís Inácio Lula da Silva e o aberrante instituto pseudo jurídico da “Descondenação”.

consideravelmente mais palpável do que um processo dedutivo de asseverar quais seriam os limites dos direitos naturais ínsitos à situação humana.

Não apenas isso, mas Grau identifica abertamente uma questão - uma problemática, em sentido estrito - bastante própria da hermenêutica constitucional: a interpretação ideológica dos já citados valores políticos expressos no Diploma Maior. A situação, no entender do jurista, se daria de maneira dúplice: existiria expressão ideológica tanto nas normas constitucionais quanto na visão do intérprete do texto. A resolução desse conflito seria boa parte do esforço teórico empreendido pelos pós-positivistas: entender os limites que seriam lícitos³⁶ ao intérprete.

Vale, neste exato momento da discussão, abrir um parêntese para um pouco de história da Teoria Constitucional, naquilo que me for possível aduzir nesse debate tão específico. Para tanto, sugiro olharmos para as peculiaridades da Constituição da República Portuguesa de 1976.

Historicamente, este texto constitucional é a consagração do movimento político que ficou conhecido como Revolução dos Cravos, a mobilização popular que impulsionou a derrocada do regime salazarista e, impulsionando as lutas anticoloniais na África, acarretou o fim do império colonial português.

Lamentavelmente, não vou adentrar os pormenores desse importantíssimo momento histórico, para os quais me falta tempo e conhecimento. Posso dizer, contudo, que uma das decorrências dele é o advento do chamado *dirigismo constitucional* que inseriu na Constituição Portuguesa de 1976 artigos bastante interessantes para a nossa discussão. Um ótimo exemplo é o texto do artigo 9º desta, com o adequado título de “*As Tarefas Fundamentais do Estado*”:

Artigo 9.º

³⁶ Novamente, não farei escusas frente à infâmia do meu trocadilho.

(Tarefas fundamentais do Estado)

São tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;*
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;*
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;*
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;*
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território;*
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;*
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;*
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.*(PORTUGAL. 1976)

Paremos para admirar a galhardia deste artigo. Em pleno ano de 1976, a letra da Constituição Portuguesa propõe como objetivo do Estado a promoção da igualdade de gênero. Mas o que nos atrai para o debate acerca desta Constituição é que a dogmática jurídica que a circunda propunha que artigos com esse feitio fossem além de apenas configurar uma “carta de boas intenções”.

O já citado dirigismo constitucional ou constitucionalismo dirigente é uma corrente constitucionalista que entende a possibilidade de se encontrar no texto constitucional normas que apontem medidas e caminhos a serem adotados por dado Estado no decurso da vigência da Carta Magna dirigista. É dizer: a Constituição aponta caminhos para serem necessariamente observados pelo legislador, mas também pelo executivo e pelo judiciário.

Isto não é banal. Constituições são, de maneira geral, entendidas como *as regras do jogo*³⁷, um conjunto de elementos organizativos da gênese, morfologia e dinâmica dos

³⁷ Este entendimento é consubstanciado nas infinitas menções que o nefasto Presidente Jair Messias Bolsonaro faz às “4 linhas da Constituição”.

organismos de Estado e do esquadramento da cidadania³⁸. A evolução normativa que se daria a partir daí seria de atribuição do legislador infraconstitucional, através do qual a vontade social seria expressa e cristalizada em Lei. O dirigismo constitucional adiciona uma camada a mais a esse panorama.

De maneira ampla, poderíamos classificar qualquer instrução deixada pelo constituinte ao legislador como uma certa forma de dirigismo. Assim, todas as iterações a respeito da necessidade de edição de Lei Complementar presentes na CF seriam um exemplo manifesto desse tipo de estrutura constitucional³⁹.

Entretanto, este seria um exemplo de dirigismo “fraco”, no sentido de que não há previsão de quando a edição da Legislação Complementar deve necessariamente acontecer e muito menos de qualquer forma de sanção em face da inobservância do comando constitucional. Com efeito, temos um clássico exemplo de legislação complementar que aguarda ansiosa para ver a luz do dia:

Artigo 153. Compete à união instituir impostos sobre:

VII - grandes fortunas, nos termos da Lei Complementar.(BRASIL, 1988)

É de se notar que este é o 34o ano da vigência da Constituição Cidadã, e, conforme acabo de verificar⁴⁰, há 37 projetos de lei dispendo sobre o tema no Congresso, havendo um salto numérico desse tipo de projeto durante o evento cataclísmico conhecido como Pandemia do Novo Coronavírus. Porém, se eu tiver que fazer uma suposição a respeito, receio que uma Lei Complementar com este conteúdo ficará só na vontade (do constituinte).

³⁸ Este elemento é fundamental. Em verdade, discutiremos a noção de cidadania frente ao pensamento pachukaniano e sua estruturação e dinâmica específicas na CF/88.

³⁹ Isso numa leitura mais solar e otimista da realidade. Ainda que haja de fato questões que demandariam regulamentação para além do escopo constitucional, há brigas que a Assembleia Constituinte jogou para uma “prorrogação”. É interessante notar que a Lei 7783/89 foi tratada com tamanha urgência que se deu por conversão de medida provisória em lei, e não pelo rito da Legislação Complementar. Isso é particularmente importante para mim pois, afinal, esta dissertação de mestrado existe sobretudo para entender de forma pachukaniana o que significa a existência da Lei de Greve.

⁴⁰ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137929>

Ainda que o constitucionalismo dirigente por vezes se depare com esse tipo de limitação, é necessário notar que este tipo de expediente de estruturação de um sistema normativo afeta um elemento crucial do manejo do texto constitucional: *a interpretação*.

Esses foram longos parênteses, mas creio-os necessários para dar uma dimensão da discussão que eu estou tentando travar. Considerando então que há valores políticos imbuídos no texto constitucional, podendo, inclusive, direcionar as atividades dos poderes durante sua vigência, isso deveria, em tese, criar um limite objetivo para interpretação constitucional.

Grau retorna à nossa discussão justamente por entender aí uma demonstração de que o conteúdo das normas seria a cristalização de uma ideologia (GRAU. 1990). Há um problema aqui. Ideologia é uma palavra violentamente polissêmica. É um problema de tamanha tala que alguém do calibre de Terry Eagleton⁴¹ precisou organizar um glossário de 16 possíveis definições para o termo “ideologia” que são usadas de forma usual e intercambiável em diversos níveis de discurso:

“Para indicar essa variedade de significados, deixe-me me listar mais ou menos ao acaso algumas definições de ideologia atualmente em circulação:

- a) o processo de produção de significados, signos e valores na vida social;*
- b) um corpo de ideias característico de um determinado grupo ou classe social;*
- c) ideias que ajudam a legitimar um poder político dominante;*
- d) ideias falsas que ajudam a legitimar um poder político dominante;*
- e) comunicação sistematicamente distorcida;*
- f) aquilo que confere certa posição a um sujeito;*
- g) formas de pensamento motivadas por interesses sociais;*
- h) pensamento de identidade;*
- i) ilusão socialmente necessária;*
- j) a conjuntura de discurso e poder;*
- k) o veículo pelo qual atores sociais conscientes entendem seu mundo;*
- l) conjunto de crenças orientadas para ação;*
- m) a confusão entre realidade linguística e realidade fenomenal;*
- n) oclusão semiótica;*
- o) o meio pelo qual os indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social; e*
- p) o processo pelo qual a vida social é convertida em realidade natural;” (EAGLETON, pp16. 1991)*

⁴¹ Que, juntamente com Carlo Ginzburg, são as maiores influências para o estilo de escrita que tentei desenvolver nesta dissertação.

A questão passa a ser, evidentemente, entender o que o insigne ex-ministro do STF entende ao dizer que conteúdo normativo é ideologia cristalizada. A julgar pela linha argumentativa adotada pelo autor, e considerando que está discutindo o processo de estar valorando e interpretando normas constitucionais, há algumas hipóteses mais prováveis.

Especificamente, acredito que os sentidos alcançados pela fala do professor Grau sejam **b) um corpo de ideias característico de um determinado grupo ou classe social; c) ideias que ajudam a legitimar um poder político dominante; f) aquilo que confere certa posição a um sujeito; g) formas de pensamento motivadas por interesses sociais; l) conjunto de crenças orientadas para ação; e o) o meio pelo qual indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social.**

Ainda que, com maior ou menor precisão, praticamente todas as possibilidades de sentido pudessem ser identificadas na fala do jurista, entendo que se exprimiu em sentido mais próximo às opções que listei no parágrafo anterior. De maneira ainda mais circunstanciada, Eros Grau informa que a ideologia se encontra tanto consubstanciada na norma, quanto é identificada na visão do intérprete da legislação constitucional, fazendo parte deste processo o eventual conflito ou concordância entre a ideologia adotada pelo hermeneuta e aquela expressa na letra da lei.

E isto nos leva à primeira grande conclusão deste trabalho - ou, pelo menos, uma conclusão estruturalmente necessária para concatenar todas as pontas soltas das discussões que aqui busco articular: não só podemos atribuir carga ideológica ao texto normativo, ou identificar nele reflexos da conjuntura em que foi elaborado, mas isso também se demonstra verdade para a evolução histórica da interpretação da Constituição.

É importante ressaltar aqui que não se trata apenas do conteúdo da legislação, mas da própria estrutura legislativa e sua organização. Assim, um mesmo texto constitucional⁴², é capaz de gerar sentidos diversos ao longo de sua vigência e, decorrentemente, uma aplicação

⁴² Ainda que, no caso de nossa bem amada CFRB/1988, tenhamos uma série de Emendas Constitucionais que efetivamente alteraram partes importantes do diploma.

do direito completamente diversa. Isto é fundamental para esta discussão pois é o mecanismo interpretativo que garantirá e aprofundará o processo de legalização do movimento sanitário.

Veja-se, a leitura de Eros Grau caminhava na direção certa, mas ainda possuía um foco excessivo na figura do decisor. O que Eros Grau julgava interpretar como ideologia expressa nas normas e nos intérpretes, poderia ser muito melhor consubstanciada se entendêssemos que a evolução hermenêutica em relação a determinada norma nada mais é do que alteração nas relações sociais expressas pelo diploma legal. É dizer: a lei não precisa, necessariamente, mudar para abarcar um novo conjunto de relações sociais. Pode, dentro de limites e conveniências ser reinterpretada para expressar melhor relações sociais mais imediatas e modernas⁴³

⁴³ Ou retrógradas. Vide a alteração do precedente constitucional da Suprema Corte dos EUA, *Roe v. Wade*) A pressão conservadora acabou por, na prática, encerrar com o direito ao aborto nos EUA.

2 O ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA SAÚDE NO BRASIL: UM RAIOS DO SUS

O sujeito de direito é o elemento mínimo sobre o qual se constituem as relações jurídicas, fenômeno endêmico do modo de produção capitalista. Na compreensão pachukaniana, é através da forma jurídica que se faz possível o aperfeiçoamento da forma-mercadoria - a qual a forma jurídica espelha - ou seja, sua troca. Assim, tem-se que o sujeito de direito é dotado de **(i)** autonomia; **(ii)** isonomia; e **(iii)** bens. A partir desses 3 aspectos se faz possível que sujeitos *em condições equiparadas negociem livremente os bens que possuem.*

Tal enunciado nos leva à percepção de que a forma jurídica expressa relações patrimoniais, uma verdade que até mesmo a doutrina mais rasteira é capaz de reconhecer, ainda que por acidente. avançando nesse entendimento, Edelman identifica que a paulatina construção doutrinária acerca do direito de greve cumpriu o papel de limitar a interrupção da atividade produtiva ao cerco da forma jurídica, atribuindo-lhe condição de instrumento de revisão contratual, transmutando seu caráter insurrecional em gestão de direitos patrimoniais, em um processo de *subordinação jurídica*⁴⁴. Tal compreensão se dá a partir da identificação dos processos capazes de estabelecer a greve como relação entre dois sujeitos de direito - a empresa e o sindicato ou representante sindical.

Contudo, quando pensamos na greve exercida por servidores públicos, há um conflito com essa caracterização: o Estado não é um Sujeito de Direito⁴⁵. Esse capítulo tem por objetivo abordar, através de uma perspectiva embasada em Pachukanis e Edelman, os meandros da dogmática jurídica acerca do direito de greve de servidores públicos da área da

⁴⁴ A subordinação jurídica proposta pelo jurista francês, guarda uma dimensão ligeiramente diferente do conceito clássico da doutrina juslaboral de mesmo nome. Com a certeza de que essa semelhança não escapa aos tradutores da obra, entendo que, enquanto o conceito jurídico se dá na capacidade de comando e decisão que o empregador exerce sobre o empregado, o conceito do pensador francês incapaz de citar a luta de classes nas possessões ultramarinas da França se refere ao processo sob qual, nesse caso, as pretensões da classe operária são controladas pela forma jurídica, subordinando-a à reprodução do capital.

⁴⁵ Celso Antônio Bandeira de Mello entende que a classificação adequada para Pessoas Jurídicas de Direito Público é Agente, e não sujeito, visto sua restrição ao texto constitucional.

saúde, a fim de identificar e analisar todas as especificidades desta situação particular. Não exagero em dizer que este provavelmente é o capítulo mais importante da presente dissertação.

2.1 ATLAS ACORRENTADO⁴⁶: O CONCEITO DE ESTADO PARA O DIREITO BURGUESES

O Estado é a Ordem Jurídica soberana voltada para o bem comum⁴⁷. É o que dirá qualquer estudante de direito após o primeiro mês de aula, seguindo as palavras do saudoso professor Dalmo de Abreu Dallari. A respeito da definição adotada por Dallari, cumpre notar que se trata, em verdade, da proposição clássica positivista⁴⁸ incrementada com a noção aristotélica do Bem Viver⁴⁹. Dessa forma, o professor Dalmo exprime indiretamente seu entendimento de que a árdua tarefa dos teóricos do Direito Público é definir como manejar tal Ordem Jurídica soberana rumo ao elusivo bem comum.

Refinando o conceito, é preciso considerar o que isso significa juridicamente, ou seja, em termos de *operação jurídica*. Entrementes, o bem comum aristotélico não encontra guarida - ao menos dessa forma - na dogmática jurídica. O Direito, curiosamente ou não, é apenas capaz de abarcar prestações jurisdicionais, adimplemento de obrigações, e satisfação de direitos. Ou seja, do ponto de vista doutrinário, a única preocupação possível estaria relacionada à *efetivação de um direito*.

O aperfeiçoamento da forma jurídica, que espelha o aperfeiçoamento da forma mercadoria, ou seja, o ápice da objetificação das relações sociais de produção, se dá, nesse caso, como obtenção de bens ou serviços através do *status* de cidadania, isto é, de sujeito de direito.

⁴⁶ Escolho esse nome justamente para parafrasear o nefasto livro da igualmente nefasta Ayn Rand, na esperança de que haver um marxista se apropriando de sua obra faça sua alma se revirar nos salões escuros de Mammon. Também o escolho por entender que a metáfora que aqui proponho é completamente oposta à da autora, e por isso mesmo, correta.

⁴⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*.

⁴⁸ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*.

⁴⁹ ESTAGIRA, Aristóteles de. *A Política*.

Quando se pensa na ação estatal, nas atividades do Poder Público e sua dinâmica, é notável a dimensão de tais tarefas. Mesmo sob a perspectiva neoliberal e sua preconização de um Estado Regulamentador⁵⁰, ainda haveríamos de admitir que existem muitos campos a serem regulados.

Dito isso, considero que, de forma geral, a leitura a respeito do estado, do ponto de vista mais técnico e rês-do-chão da dogmática jurídica, é que o ente estatal atua a partir da constituição e para ela com o fim de atingir os objetivos e respeitar os limites propostos nesse mesmo texto.

A capacidade do Estado perante o indivíduo é de tal forma díspar que a forma clássica do desenvolvimento dos direitos humanos se dá a partir dos Direitos Humanos de 1ª geração, também chamados de Liberdades Públicas, que, ao fim e ao cabo, são limites legalmente impostos à capacidade de outros indivíduos e - principalmente - do Estado de interferir de forma a comprometer a autonomia dos sujeitos de direito (ou seja, cria a moldura na qual se dá um espaço de liberdades econômicas para livre transação de mercadoria a partir das movimentações patrimoniais realizadas.

Nesse sentido, cabe invocar a conceituação de políticas públicas concatenada pela professora Maria Paula Dallari Bucci:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI.2006. pp42)

Tal conceito é de extrema importância, pois nas próximas páginas passaremos a discutir a estruturação do SUS a partir da Lei Orgânica da Saúde, e é muito mais adequado aproximarmos-nos dessa seara do ordenamento jurídico com essa visão, tanto para entender sua lógica interna, quanto sua relação de contexto.

⁵⁰ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

2.2 O DIREITO À SAÚDE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: ESTRUTURA NORMATIVA BÁSICA

É preciso que eu diga, antes de qualquer coisa, que decidi por bem separar em capítulos próprios o posicionamento e dinâmica do direito à saúde no Ordenamento Jurídico brasileiro e a luta política que culminou em sua constitucionalização.

Fiz isso, em primeiro lugar, por crer que didática e esquematicamente as coisas fazem mais sentido dessa forma. Complementarmente, acredito que o fulcro do problema nessas duas questões conexas é diverso, e precisa ser explorado separadamente, ainda que eu tenha a intenção de - e talvez seja justamente esse o ponto desta dissertação - concatená-los em uma conclusão unificada ao final da discussão.

Começo, portanto, do alto da pirâmide normativa: a nossa já exaustivamente citada CRFB/1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Poucos artigos impõe tanto respeito quanto a amplitude de sua aplicação quanto o 196. Não se trata aqui de todos os contribuintes da seguridade social, todos aqueles que não possuem plano de saúde particular, nem mesmo todos os cidadãos brasileiros. Tal qual Gary Oldman em seu antológico papel de Stansfield em *O profissional*⁵¹, o enunciado do artigo quer abarcar o máximo possível de pessoas sob os termos de seu comando legal.

Em outras palavras, a universalização do direito à saúde é a primeira e fundamental preocupação do texto constitucional. O significado disso já foi adequadamente destrinchado por Flávio Roberto Batista, gigante no qual os ombros subiremos para enxergar mais longe.

⁵¹ Em sua preparação para o confronto final com o protagonista, Stansfield pede a um capanga que traga todo mundo, ao que este indaga “What do you mean, *everyone*?” (como assim todo mundo?), ao que o vilão responde em plenos pulmões “I mean *EVERYONE*” (Eu quero dizer TODO MUNDO).

Mas antes que possamos lhe fazer menção direta, cabe alguma análise preliminar. O supracitado artigo 196, em seu enunciado, se esforça em apontar como *Política de Estado*⁵² a promoção do direito à saúde, buscado ativamente pelo empenho dos recursos públicos e aparato estatal. Em seu esquadramento de funções, o Texto Constitucional aduz que o direito à saúde é composto - também, mas não somente - pela promoção, proteção e recuperação da saúde.

Cabe notar, contudo, que isso implica uma questão interessante. Como muitos dos direitos sociais, o direito à saúde tem uma natureza aprioristicamente lacunosa⁵³. Para a técnica jurídica, este é um problema difícil de ignorar. O conteúdo de um direito é, para a dogmática, o elemento fundamental para determinar o que deve ser prestado, pago, entregue, feito ou evitado em face da pretensão ou exercício de direito legítimo.

Isso ainda é uma verdade maior quando falamos de direitos de fruição individual. Faz parte do exercício da autonomia da vontade, inclusive, definir a extensão da especificidade do conteúdo do direito exercido. A fungibilidade ou infungibilidade de um produto comprado, a personalidade ou não da prestação de um serviço contratado são todas dimensões variadas da autonomia da vontade que resultam em efeitos jurídicos marcadamente distintos. A necessária personalidade na prestação de um serviço

Na dogmática clássica, as dimensões de direitos humanos também podem ser classificadas conforme a sua possibilidade de fruição e dimensão do bem jurídico tutelado.

À maneira desengonçada - e violentamente teleológica - que os juristas constroem a historiografia das coisas e seus reflexos jurídicos, podemos compreender como a questão pode ser de fato um obstáculo para a vedação à antinomia⁵⁴.

⁵² Aqui temos um exemplo de constitucionalismo dirigente, conforme discutido no capítulo II.

⁵³ Diga-se, inclusive, que a dificuldade de esquadramos os limites de tais direitos se encontra na base da crítica realizada a eles, como se verá mais à frente.

⁵⁴ Bobbio discute no seu *Teoria do Ordenamento Jurídico*, apoiado no pensamento de Kelsen, a noção de que o Direito não é capaz de tolerar antinomias, sob pena de comprometer a validade sistemática do ordenamento jurídico. Essa característica seria orientadora na busca de interpretações normativas que uniformizem de forma coerente o conteúdo de uma norma individualmente considerada com o restante do sistema. O Expurgo de normas do ordenamento deveria ser, portanto, uma exceção aplicada quando não há outra alternativa.

Tomemos aqui a tentativa do Professor Juvêncio Borges da Silva de conceituação e contextualização dos assim chamados direitos coletivos (sejam homogêneos, sejam difusos) em oposição à figura mais clássica do jurisdicionado individual:

Esta perspectiva liberal e iluminista encontrou eco no direito moderno, o influenciou sobremaneira, e fez do processo uma disputa entre partes, uma “luta a dois”. A tutela processual toma como parâmetro o interessado individual e procura adaptar este regime às situações de pluralidade de interessados. O que se depreende na tutela jurisdicional é que apenas os direitos e interesses das próprias partes podem ser apreciados em juízo. Vê-se que a representação de interesses supra-individuais pelas partes processuais não cabe no modelo liberal, descartando-se, portanto, valores como o altruísmo e a solidariedade, uma vez que são desconhecidos desta perspectiva individualista do processo.

(...)

Vê-se, pois, que o Estado orientado pelo liberalismo tão somente procura assegurar o status quo dos integrantes da sociedade, fazer valer os contratos na sua íntegra, o que torna a ação do Poder Judiciário e dos juízes demasiadamente limitada. (SILVA.2009. pp.53)

Inadvertidamente, o professor identifica a gênese do sujeito de direito a partir da ascensão do Estado Burguês, sem necessariamente reconhecer as especificidades da forma jurídica ou as implicações mais graves à fábrica da vida - e da teoria - social.

Na mesma linha de pensamento evolucionista, o jurista avança para discutir o que seriam inovações jurídicas próprias do Estado Social:

A realidade social trouxe à lume a irrealidade do fundamento do liberalismo, qual seja, a concepção dos homens como iguais. Ora, “essa universalidade (ou indistinção, ou não-discriminação) na atribuição e no eventual gozo dos direitos de liberdade não vale para os direitos sociais, e nem para os direitos políticos, diante dos quais os homens são iguais só genericamente” (BOBBIO, 1992, p. 72). Desta forma, seguindo o movimento de eclipse da filosofia liberal nos planos político e econômico, o individualismo não se mostrava mais apto a inspirar ideologicamente o modelo de processo necessário à proteção dos interesses emergentes. As marcas individualistas que davam arcabouço aos dogmas da legitimidade ad causam, da coisa julgada e da litispendência não eram mais capazes de conferir, de forma efetiva, a tutela dos “novos direitos”. Nesse contexto, oportuna é a percepção de Norberto Bobbio (1992, p. 24) ao considerar que “(...) o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não

filosófico, mas político”. O Estado e o direito passam a ter uma função social, e de igual forma os seus institutos. É o que pontua Santos, ao analisar algumas sociedades e constatar que percebe-se nelas o que ele denomina de fascismo social: (SILVA.2009. pp.58)

Importante dizer que, do ponto de vista do direito substantivo, essa evolução também imputa aos Direitos Sociais de 2ª dimensão a famosa característica de serem de titularidade de uma coletividade, porém individualmente fruíveis.

Como é consabido (sabido por mim, por você que me lê, e por quem mais estiver ciente), essa dimensão coletiva dos direitos se torna uma questão que avança e evolui com o desenvolvimento da dogmática em relação à questão.

Na legislação brasileira, temos que a definição de Direitos Coletivos está insculpida no artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, que, à feição do Código de Tributação Nacional desde sua gênese e da CLT após as alterações inseridas pela reforma, é um dos diplomas legais com a distintiva característica de serem munidos com instruções de como seus dispositivos devem ser interpretados:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL. 1990)

A redação do artigo parece sugerir que a ideia subjacente à tal definição é a proteção equitativa tanto dos direitos que não podem ser fruídos individualmente, quanto daqueles que não podem. É a noção de que direitos como o direito ao meio ambiente não podem ser percebidos ou fruídos individualmente por uma questão lógica e material, pois é

absolutamente impossível que exista um meio ambiente saudável e preservado para uma pessoa enquanto ele se vê completamente degradado e comprometido para todo o restante.

Mas há aí uma questão que me interessa: como já mencionei, o direito à saúde - ou o direito a qualquer coisa que seja - não corresponde necessariamente à coisa em si. O exercício de um direito é a relação entre sujeitos de direito⁵⁵ e tradição de bens de seus respectivos patrimônios, aperfeiçoando assim a forma mercadoria.

Os direitos subjetivos, ou seja, os direitos que se exercem na forma do atendimento de demanda titulada por sujeito de direito sob fundamento de pretensão legítima, são atendidos enquanto prestação, bens ou serviços. Ou seja, se aprofundam. Dessa forma, extrai-se duas conclusões: **(i)** todo direito subjetivo é de fruição individual; e **(ii)** todo direito subjetivo é patrimonial. Nas formulações de Flávio Roberto Batista:

Todo direito subjetivo, por mais que a doutrina jurídica tente atribuir-lhe o aspecto coletivo ou difuso, é individual, porque, no limite, somente assim pode ser exigido e fruído. Além disso, todo direito subjetivo é patrimonial, se não originariamente, ao menos se tornando patrimonializável com a sistemática da responsabilidade pelo descumprimento das obrigações jurídicas (BATISTA.2012, p. 158)

Essa conclusão é profundamente relevante. Se o exercício de um direito subjetivo se dá de forma individualizada e patrimonial, forçoso admitir que se dá nos moldes da relação jurídica da troca equivalente, por definição.

É do entendimento de Pablo Biondi que, ao tratarmos do Estado sob a perspectiva de uma análise pachukaniana dos direitos sociais, o Estado assumiria a forma de um sujeito de direito, inserido em relação jurídica para adequadamente cumprir a prestação jurisdicional ou estatal que corresponde ao direito pleiteado ou exercido.

É nesse momento, contudo, que peço *pluralissima data maxima venia* para, em um ato de pouca prudência, divergir abertamente do pensamento de Biondi. Como já aponte, para

⁵⁵ Direta ou indiretamente, como se verá a seguir.

dogmática jurídica, não há que se falar em Estado enquanto sujeito de direito. O Estado não é dotado de autonomia para transigir direitos e dispor de seus bens da mesma forma que é facultado a um sujeito de direito (seja pessoa física ou jurídica).

Em verdade, tomemos esta citação de Biondi:

Ao nos defrontarmos com os direitos sociais, salta aos olhos que a atuação estatal orienta-se em sentido análogo ao explanado quando estivermos no domínio do direito público. O Estado porta-se como sujeito devedor em face do beneficiário da prestação, que assume a posição de credor. Os direitos sociais, como direitos subjetivos que são, exigem três figuras essenciais: credor, devedor e objeto. Não que isto afete o seu privatismo ou o seu publicismo, dependendo do ângulo. Aliás, cabe aqui a explicação de que estes direitos aparecem no direito público e no direito privado, constituindo uma categoria alternativa que transita por tais ramos. (BIONDI. 2012.Pg.100)

Como exemplo extraído do próprio Pachukanis, Biondi aponta que o direito tributário seria seara em que se manifesta o Estado como sujeito de direito, em confronto direto com o contribuinte para determinar, dentro do escopo do litígio, quais haveres o cidadão não adimpliu no decurso de dado ano fiscal ou em face de atendimento de hipótese de fato gerador.

Contudo, não creio que esta conformação se adeque exatamente ao que ocorre quando observamos as relações jurídicas que versam sobre direitos sociais. Pensando em Seguridade Social, parece-me padrão abordar a questão do ponto de vista da Previdência Social, em um primeiro momento.

Nesse caso, de fato é possível observar a presença dos elementos da troca equivalente entre sujeitos de direito. O segurado só faz jus à aposentadoria a partir de determinada idade (com advento da reforma previdenciária, 65 anos para contribuintes do sexo masculino e 62 para contribuintes do sexo feminino⁵⁶ no caso de contribuintes urbanos), não sem antes comprovar o recolhimento de 180 meses de contribuição⁵⁷ (15 anos).

⁵⁶ CFRB/1988, art. 20, §7o,I.

⁵⁷ Lei 8.213/91, art. 142

Dessa forma, como se organizaria a troca equivalente - a relação direta entre sujeitos de direito transacionando mercadoria - no caso do direito à saúde? Cabe retomarmos a avaliação de Batista a respeito da evolução histórica do tema.

Se, como querem os manuais e a boa técnica do direito, numa relação jurídica sinalagmática um direito singularmente considerado corresponde um dever de igual medida, se faz necessário refinar a conceituação do direito à saúde para determinar o conteúdo do direito a ser adimplido.

Em relevante esforço teórico e institucional, a Organização Mundial da Saúde (OMS) define a saúde em seu ato constitutivo da seguinte forma:

*Saúde é o estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença ou incapacidade.*⁵⁸

Por mais inspiradora que seja a definição acima ela não cumpre o papel que esperávamos dela: ela não esquadrinha uma definição de saúde capaz de ser traduzida em bens, serviços ou prestações diversas de forma a garantir de maneira inequívoca o adimplemento do direito à saúde.

De fato, nas críticas à definição recenseadas por Batista, há uma em particular que chama minha atenção tanto quanto chamou dele, ainda que por motivos diferentes:

Em 1946, talvez buscando uma terapêutica para o zeitgeist depressivo do pós-guerra, a Organização Mundial de Saúde reinventou o Nirvana e chamou-o de 'saúde' (destaque do original).⁵⁹

⁵⁸ <https://www.who.int/about/governance/constitution>, consultado em 15.12.2022 às 00:14. Notável que, passados dez anos da consulta ao mesmo site feita pelo meu Orientador para um artigo a respeito do tema, a OMS manteve inalterada sua definição de saúde..

⁵⁹ ALMEIDA FILHO, Naomar de. O conceito de saúde: ponto-cego da epidemiologia? Revista Brasileira de Epidemiologia, São Paulo, v. 3, n. 1, abr./dez. 2000. p. 5.

Ora, por mais que ninguém negue os méritos da tentativa honesta de escapar de Samsara, é de se crer que Naomar de Almeida Filho não enxergasse os redatores da Constituição da OMS como bodhisattvas⁶⁰, a julgar pela acidez de seu comentário.

Contudo, o maior valor desta observação é escancarar o fato de que uma definição eivada de tamanha transcendência espiritual é um obstáculo em si para promoção desta concepção de saúde, o que ainda mais verdade quando se pensa nas dificuldades de efetivá-lo como direito.

As definições mais modernas tendem a uma leitura da saúde como dinâmica, como um processo de busca pelo bem-estar completo (BATISTA.2012), um caminho que não é retilíneo e não possui risco e alterações inerentes. Ao fim e ao cabo, tais definições muito me lembram o rol taxativo de direitos enunciado por Thomas Jefferson na Bill Of Rights, sendo o último - e mais nebuloso deles - também um processo: a busca pela felicidade (*pursuit of happiness*, no original)

O curioso é que, retomando as ideias de proteção, promoção e recuperação da saúde constantes no próprio artigo 196 da CF/1988, podemos observar a importância de tal definição e de como dela decorrem ações específicas que, essas sim, podem ser demandadas, verificadas e adimplidas pelo Estado.

Tal adimplemento se dá tanto do ponto de vista jurisdicional - ou seja, quando o Estado responde em juízo em relação à prestação deste direito - quanto da organização das políticas públicas que seriam responsáveis por, digamos, proteger, promover e recuperar a saúde da população.

Assim, o conteúdo pretendido - ou imputado - ao direito à saúde vai se tornando mais nítido diante de nossos olhos, o que não quer dizer contudo que tenhamos exatidão de como se dá o exercício da pretensão legítima desta atividade prestacional do Estado.

⁶⁰ Bodhisattvas são pessoas que alcançaram a iluminação e que estão livres do ciclo de reencarnação (Samsara), mas retornam a ele para auxiliar as demais pessoas a escapar dessa prisão espiritual.

Do ponto de vista da estruturação das atividades do poder executivo em relação ao direito à Saúde também é relevante notar que, ao se pensar em universalização, essa definição mais “propositiva” de saúde constante na CF também se organiza através de uma forma bastante funcional. Tão funcional que se encontra enunciada de maneira sintética e direta no artigo 198 da CF/88:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade. (BRASIL. 1988)

Pensemos a partir do artigo colacionado. A capilaridade dos aparelhos públicos de saúde é condição *sine qua non* para a prestação de tal atividade nos moldes legais em que é preconizada. Se o adimplemento do direito à saúde por parte do Estado envolve acompanhar um processo multifacetado ao longo do tempo em larga escala, é mister que haja difusão da capacidade estatal de fazer tal acompanhamento.

A estrutura federativa brasileira é dotada de suas particularidades. Uma das mais gritantes, é essa cauda vestigial herdada do período colonial que é figura do município. Não que eu seja um antimunicipalista, especialmente porque acredito piamente que poucos debates podem ser mais desimportantes, mas é notável como a estrutura colonial portuguesa⁶¹ ganhou tamanha sobrevida a ponto de que municípios independentes fossem reconhecidos no texto constitucional como entes da União. Mais fascinante ainda, nesse caso, considerando como a

⁶¹ O Brasil colônia era, em larga medida (literal e figuradamente), uma perfilação dos maiores latifúndios já criados pela humanidade. A vida nas cidades nesse período, salvo pelas previsíveis exceções, era, conforme narra Boris Fausto, tão desimportante quanto ignorada pelo poder metropolitano da coroa portuguesa. Daí emergiu a necessidade de que os municípios assumissem para si a gestão de seu próprio destino, o que é a antessala dos acontecimentos que culminariam na autonomia política e legislativa gozada modernamente pelas municipalidades.

promoção da saúde enquanto política pública é uma das marcas do Estado brasileiro desde o início do período republicano⁶².

A verdade é que, atribuindo uma parcela importante da competência para implementar medidas de efetivação do direito à saúde aos municípios, tanto a CF quanto a legislação específica intentam criar uma situação em que a universalização do direito à saúde é possível justamente porque a possibilidade da fruição deste direito estaria, em tese, ao alcance - em um sentido bastante geográfico - de uma parcela grande da população.

Nesta nota, me parece apropriado que passemos os olhos pela Lei 8080/90, a amplamente conhecida Lei Orgânica da Saúde. A estruturação do corpo normativo em volta do direito à saúde e ao aparelhamento da saúde pública é bastante indicativa da relevância deste tipo de intervenção estatal na sociedade brasileira. Não somente isso, mas como já estudamos, o conteúdo normativo e sua interpretação são expressões das relações sociais, sua consubstanciação na forma mais rês possível.

Esse contexto coloca para mim a ideia de que a LOS não é meramente a organização da atividade prestacional do Estado brasileiro com fulcro em efetivar o direito à saúde, mas sim a organização do Estado em si. Não, obviamente, da totalidade do Estado. Mas de uma estrutura pela qual o Estado se fez e se faz marcadamente percebido na realidade social brasileira.

Vou me permitir aqui uma tangente. A aparência do aparato estatal, ou a forma como ele se expressa na vida das pessoas é um tema em si bastante interessante. É curioso notar o quanto este é uma expressão da já comentada Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado. A forma de percepção da ação Estatal diz muito a respeito de como a forma estatal evoluiu e se manifesta em cada Estado Nação⁶³. O exército, por exemplo, é uma expressão hodierna muito mais imediata da presença estatal no caso dos EUA ou de Israel, do

⁶² LIMA, N.; FONSECA, C. M. O.; HOCHMAN, G. A saúde na construção do Estado Nacional no Brasil: reforma sanitária em perspectiva histórica. In: LIMA, Nisia Trindade; GERSCHMAN, Silvia; EDLER, Flávio Coelho (Orgs.). Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Ed.Fiocruz, 2005, p.27-58.

⁶³ Ou fora dele, se pensarmos nas empreitadas coloniais, invasões, guerras e outros terrores da era contemporânea.

que da Suíça e da Austrália, por exemplo. Isso não quer dizer que não exista violência estatal nesses países - a Nova Zelândia inclusive é famosa pelas violentas práticas contra sua população tradicional (os Maoris). Quer dizer, no entanto, que diferentes aspectos da ação do estado foram historicamente necessários para a construção de uma sociedade funcional em termos da garantia da reprodutibilidade do capital.

Adoto esse olhar para prosseguir nossa leitura guiada da LOS. Principiemos pelo começo:

Art. 1º Esta lei regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado.(BRASIL. 1990)

É fascinante notar que a legislação específica, logo de cara, submete à sua tutela **todas** as ações dentro do escopo da saúde praticadas em território nacional tanto por pessoas jurídicas - das duas cores - quanto por pessoas naturais. Toda nudez será castigada, já diria Arnaldo Jabor.

A consequência imediata desse enunciado jurídico é a responsabilização jurídica⁶⁴ de todos os que praticam ações de saúde em qualquer capacidade, antes mesmo de definir o escopo de tais ações.

A responsabilidade civil de profissionais da saúde é tema constantemente revisitado pela comunidade jurídica - com vistas, mormente, aos polpidos honorários que podem ser cobrados no patrocínio de causas que versam sobre a matéria. O que na verdade faz todo o sentido, considerando a seriedade da questão e o próprio cuidado que o ordenamento jurídico brasileiro endereça ao tópico.

Contudo, a discussão não para aí.

⁶⁴ De forma explícita e específica, claro. Em tese o artigo 927 do Código Civil já cumpriria esse papel do ponto de vista do direito cível, enquanto os artigos 267 a 285 do Código Penal tratariam do aspecto criminal.

Minha primeira aula na Gloriosa, na Toda-Poderosa, na Velha-e-Sempre-Nova Faculdade De Direito do Largo São Francisco foi Direito Penal com a professora Mariângela Gama de Magalhães Gomes nos idos de um quente e antediluviano fevereiro de 2008. Por mais que pouco me lembre daquela aula, lembro distintamente da noção doutrinária discutida ali: que o Direito Penal discute apenas o arquipélago - eu asseguro que essa foi a expressão usada - do penalmente relevante no oceano da vida social.

Isso implica uma vis aprioristicamente excludente ou restritiva daquilo no qual o Direito Penal - idealmente, veja bem - deseja vigiar e punir.

Não é o caso com a Lei Orgânica da Saúde. Fazendo jus ao professado no *caput* do artigo 196, o artigo 1o da Lei 8080/90 se pretende expansivo, amplo, *universal*. Há aqui de se fazer um argumento de que o Direito Penal também tenciona abarcar tudo que é penalmente relevante, a diferença aqui seria o *vetor* em que esse subsistema normativo se move.

Frise-se que, com as boas graças do Criador, esta é uma dissertação de mestrado e não uma versão comentada da LOS. Assim, me dou a licença para explorar os distintos artigos de forma desigual, selecionando aquilo que parecer mais relevante para os fins do nosso debate.

Prossigamos.

Nas disposições gerais da LOS encontramos uma leve tensão entre a definição de saúde aqui sugerida e aquela consagrada na CF:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Art. 3ª Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social. (BRASIL. 1990)

A interpretação da sistemática interna deste artigo é algo belíssimo. Avaliemos que, do *caput* do artigo 2º ao parágrafo único do artigo 3º, temos um verdadeiro *caminho da serpente*⁶⁵, sendo que o artigo parte da identificação da saúde como um direito fundamental até o campo bastante concreto das condições sócio econômicas e ambientais que circundam os brasileiros.

Nesse ínterim temos o elemento de risco enquanto conformador do conteúdo deste direito, no sentido de o adimplemento do direito à saúde está associado à capacidade do Estado de mitigar, reduzir ou elidir os riscos de comprometimento da saúde da população. Esse raciocínio, retomando uma discussão de há pouco, é bastante favorável para a definição de um *quantum debeat*⁶⁶ preciso da prestação do Estado em relação à prestação adequada. Decerto, a limitação aqui é se entender a multitude de riscos ambientais, patogênicos e o quanto mais que seja, bem como os meios de enfrentá-los um a um e em conjunto. De qualquer forma, me parece uma tentativa no sentido de dar forma ao monstro.

O parágrafo segundo insta por transbordar as limitações das obrigações jurídicas voltadas para a saúde para a esfera própria do poder público, incluindo a sociedade de maneira geral, as famílias e até mesmo as empresas. Esta posição corrobora com o enunciado do artigo 1º, contudo há alguns comentários a se fazer que serão destrinchados abaixo por motivos de didática e contexto.

⁶⁵ Na tradição cabalística, o caminho da árvore da vida pode ser percorrido do mundano (concreto) ao divino (abstrato), no sentido conhecido como *Escada de Jacó* (Gênesis 28:10-22) ou no sentido oposto, que é chamado de *Caminho da Serpente*.(Gênesis 3:4-5)

⁶⁶ Que, no caso, não é exatamente um *quantum*.

E aqui chegamos no que eu considero o ponto alto desse título da Lei. O artigo terceiro, parágrafo único, procura transformar a saúde em um centro gravitacional para o Nirvana de Naomar, ou a cidadania plena, ou do mínimo existencial, a depender do credo e do público. Mas em se botando a bola no chão, o enunciado é fascinante.

Vejamos.

Noto que “trabalho” e “renda” estão entre o que o parágrafo único do artigo supracitado trata por condicionantes e determinantes da saúde. “Saneamento básico”, que também aparece perfilado na lista, possui uma relação quase automática, mas nossos dois exemplos tomados não possuem uma relação tão simples e necessária.

Em verdade, há uma certa concertação normativa aqui que pode ser exemplificada de forma tanto didática quanto original. Permita-me trazer à baila o artigo 81 da CLT:

Art. 81 - O salário mínimo será determinado pela fórmula $S_m = a + b + c + d + e$, em que "a", "b", "c", "d" e "e" representam, respectivamente, o valor das despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte necessários à vida de um trabalhador adulto.

§ 1º - A parcela correspondente à alimentação terá um valor mínimo igual aos valores da lista de provisões, constantes dos quadros devidamente aprovados e necessários à alimentação diária do trabalhador adulto.

§ 2º - Poderão ser substituídos pelos equivalentes de cada grupo, também mencionados nos quadros a que alude o parágrafo anterior, os alimentos, quando as condições da região, zona ou subzona o aconselharem, respeitados os valores nutritivos determinados nos mesmos quadros.

§ 3º - O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio fará, periodicamente, a revisão dos quadros a que se refere o § 1º deste artigo. (BRASIL. 1990)

Sempre me surpreendeu o quão obscuro é esse artigo em termos de discussão doutrinária e jurisprudencial, em face da importância organizativa que ele em tese deveria possuir. Afinal, ele estipula exatamente quais os custos que o salário mínimo deveria ser capaz de cobrir em um dado período de tempo em relação a um trabalhador adulto. Dentro dos paradigmas marxistas e, mais circunstanciadamente, dos pachukanianos, ele é bastante

próximo da ideia de troca da força de trabalho pela subsistência familiar - com o óbvio senão de que o artigo especificamente diz que o salário mínimo deve ser capaz de sustentar apenas um trabalhador adulto.

O que nos diz respeito aqui é que o componente salarial “d” se refere especificamente à higiene, elemento que podemos inserir nos cuidados e práticas associados à promoção, proteção e manutenção da saúde. Logo, podemos dizer que - juridicamente - a política salarial brasileira é questão de saúde pública. Essa afirmação não é nenhum salto lógico, sendo fácil de entender a relação se pensada com um pouco de detimento, e não precisaria ser comprovada por meio de exegese legal, mas se trata de uma relação séria com implicações inesperadas, o que é uma verdade recorrente para o artigo 81⁶⁷.

A título de adensar a discussão, pude verificar que há, de fato, jurisprudência até bastante relevante que determina condenações e ações estatais com base nos termos do artigo 3o da Lei 8.080/90. Contudo, é relevante notar que a maioria das decisões versa a respeito de como a saúde possui um aspecto de integração social do que no sentido oposto. Observemos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE NOVA UNIDADE DE SAÚDE DA TERRA INDÍGENA TOLDO IMBU. COMPROVADA SITUAÇÃO PRECÁRIA DE PRESTAÇÃO DE SAÚDE À COMUNIDADE INDÍGENA E OMISSÃO DO PODER PÚBLICO QUE JUSTIFICAM A CONDENAÇÃO IMPOSTA NA SENTENÇA. Apelação improvida.

(TRF-4 - APL: 50102791120154047202 SC 5010279-11.2015.4.04.7202, Relator: CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Data de Julgamento: 27/11/2019, QUARTA TURMA)

⁶⁷ Uma dessas implicações me acompanha o tempo todo. A existência do componente do salário mínimo “a”, alimentação, é indicativa de que, por necessidade lógica e interpretação conforme todo salário deve ser capaz de atender à necessidade alimentar do empregado. Lado outro, os benefícios conhecidos como Vale Refeição, Vale Alimentação, Ticket refeição, cesta alimentação e outros nomes mais ou menos intercambiáveis, são um benefício difundido e bastante valorizado e pressuposto nas relações de emprego brasileiras é tratado como verba indenizatória, na maior parte das vezes, por força de Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho. Contudo, abandonando o aspecto negocial da coisa e focando na dogmática, o que de fato isso significa? Verbas indenizatórias são devidas quando há algo a ser indenizado. Eu sempre me perguntei: o que estaria sendo indenizado? A única explicação que me parece adequada é o reconhecimento tácito de que o empregador é incapaz de oferecer um salário que atenda aos requisitos do artigo 81, ou seja, que atenda as necessidades de alimentação do empregado.

O julgado, versando sobre a calamitosa situação dos serviços de saúde na Terra Indígena Toldo Imbu - localizada no Estado de Santa Catarina - estabelece que inexistem condições para se considerar que estão sendo prestados serviços de saúde dentro dos padrões e parâmetros preconizados pela legislação. Nesse sentido, vale a transcrição do relatório da ANVISA a respeito do local:

Em despacho exarado nos autos do inquérito civil em epígrafe, o Procurador da República determinou a expedição de ofício aos órgãos da Vigilância Sanitária requisitando a realização de fiscalização na TI Toldo Imbu a fim de avaliar sua adequação às normas da ANVISA (evento 1, PROCADM2, p. 13). Atendendo à determinação do MPF os agentes da Vigilância Sanitária em Xanxerê/SC firmaram, no dia 02/09/2015, o Relatório de Inspeção Sanitária, e descreveram assim a situação por eles encontrada na unidade de saúde daquela comunidade indígena (evento 1, PROCADM3, p. 11/12):

(...)

- Estabelecimento de interesse da Saúde Pública aberto ao público com atendimento de rotina, onde não atende às condições mínimas para um estabelecimento de Saúde.

- Conforme relato da técnica de enfermagem neste local é feito triagem dos pacientes e encaminhado ao Hospital da cidade para atendimento.

- Ambiente insalubre sem higiene, com porta e janelas de madeira rústica sem fechamento.

- Teto de laminado em péssimas condições, paredes com rachaduras trincas e buracos.

- Não possui iluminação adequada, fios expostos.

- Sanitário totalmente inadequado, sem tampa em péssimas condições de higiene, não possui porta (a porta e uma cortina), não possui janela, sem forro, não tem toalha papel sabonete líquido.

- Na unidade não possui uma pia para assepsia das mãos ou de lavagem de materiais, há somente uma torneira ao lado de uma pia, onde é colocado um balde embaixo da mesma.

- Não possui água potável, nem caixa de água.

- Lixo no interior do estabelecimento no chão e em caixa inapropriada para acondicionamento do mesmo.

- Não possui Móveis (somente duas mesas e um armário sem porta).

- Área externa com bastante sujeira, cano do banheiro corre a céu aberto a fossa da Unidade e da Escola ao lado aberta.

CONCLUSÃO:

Concluimos que não possui as mínimas condições para atendimento nesta Unidade pois as instalações físicas e precária, inadequada não respeita os princípios básicos de adequação para funcionamento, muito menos de atendimento mínimos de Saúde.

Muito me serve o expediente de transcrição da descrição desse cenário horripilante, pois a discussão dos meios materiais necessários para a efetivação do direito à saúde é fundamental mais adiante, e para o todo deste trabalho.

Outro ponto que cabe à discussão é a própria conformação do SUS. Do ponto de vista legislativo, é uma distribuição bastante estruturalmente rica na tentativa de criar concomitantemente um sistema integrado de gestão descentralizada dos aparelhos de saúde em nosso país.

Dotado de tamanho alcance, suas atribuições são assim descritas:

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.(BRASIL.1990)

Como se vê, aqui temos a consolidação do direito à saúde na forma de ações de promoção, proteção e recuperação, bem como a definição inicial da forma pela qual se perceberá tais ações do Estado. Também imprime um aspecto não só executivo, ou de planejamento e de gestão. Ou seja, de uma política pública atrelada a determinações estatais, uma Política de Estado⁶⁸ derivada dos elementos de dirigismo constitucional já discutidos anteriormente.

À definição que anteriormente emprestamos de Dallari Bucci, eu acrescentaria que não se trata apenas de determinação política a direcionar a ação estatal, mas também de comando legal.

E é a partir dessa moldura legal que se erige a ação coordenada com objetivo de consolidar e uniformizar⁶⁹ a atividade prestacional do Estado Brasileiro na efetivação do direito à saúde.

Há também no artigo 6o a listagem de atividades que estão incluídas no escopo da atuação do SUS. É particularmente interessante para o fim deste trabalho notar que entre elas figuram a saúde do trabalhador e a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. Não somente isso, mas o §3o é exclusivamente voltado para essa temática nos seguintes termos:

§ 3º Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos

⁶⁸ A professora Dallari Bucci entende Políticas de Estado como políticas públicas de tiro longo, com impactos esperados e constituídos ao longo de décadas, sobrevivendo a diversas alterações sucessivas de mandatos dentro de um Estado Democrático de Direito. Assim sendo, sua manutenção depende não só da organização dos recursos públicos para o atingimento de um fim, mas também de uma regulação jurídica institucional mais robusta.

⁶⁹ Inclusive a regulação expansiva do setor também se presta a cumprir uma função uniformizante.

trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo:

I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;

II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;

IV - avaliação do impacto que as tecnologias provocam à saúde;

V - informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e às empresas sobre os riscos de acidentes de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitados os preceitos da ética profissional;

VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas;

VII - revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais; e

VIII - a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores. (BRASIL.1990)

Fica evidente a importância que a saúde no trabalho guarda, tanto dentro da sistemática do direito à saúde quanto quando independentemente considerado.

Transicionando para o rol taxativo das diretrizes dos SUS encontramos o seguinte cenário:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;

VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;

VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;

VIII - participação da comunidade;

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;

b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;

XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e

XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

XIV – organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, que garanta, entre outros, atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgias plásticas reparadoras, em conformidade com a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013. (BRASIL.1990)

Na verdade, a tônica da legislação, da forma como eu a leio, não é só criar um sistema integrado de acesso universal à prestação pública de serviços de saúde, mas também de

integrar tais serviços na organização do Estado brasileiro e nas suas atividades fiscais, de planejamento, regulação e elaboração de políticas públicas do próprio setor da saúde ou a ele associados.

Ela aponta para a criação de subsistemas internos dentro do SUS, como cuidado com a população indígena, cuidados obstétricos, aplicação de tecnologia nos serviços de saúde e até parcerias público-privadas tanto com organizações sociais quanto com instituições privadas visando o lucro.

Também dá conta de comitês de planejamento e participação, utilização da capacidade disponível dos prestadores privados de serviço de saúde em caso de necessidade e até disposições orçamentárias. É uma sistemática bem completa. É de se considerar que, se por um lado existe uma necessidade de definir o conteúdo da prestação do direito à saúde pelo Estado brasileiro, há também uma necessidade de esquadrihar como tal prestação será de fato viabilizada.

É evidente o cuidado em delinear e estruturar essa atividade estatal, e como já discutimos isso reflete o quanto políticas públicas de saúde estão arraigadas na experiência - em mais de um sentido - do Estado brasileiro. A partir desta questão, é lógico notar o quão rigoroso deve ser o controle das atividades de trabalho dos profissionais nessa seara, em especial no que diz respeito às negociações coletivas do setor.

2.3 SAÚDE NO TRABALHO E TRABALHO NA SAÚDE

Como já dito no capítulo anterior, o advento da revolução russa de 1917 instou os países centrais do capitalismo a adotarem medidas de regulação em escala global como forma de promover arranjos regulatórios que coíbam, coajam ou convençam a classe trabalhadora de cada país a não se organizar a fim de realizar sua própria revolução (ou embarcar numa revolução mundial).

Esse expediente resultou na criação da OIT (Organização Mundial do Trabalho) que iniciou sua nomogênese na forma de diversas convenções⁷⁰ às quais os países podiam voluntariamente se submeter. Como é de se esperar, há dentre tais convenções aquelas que discutem questões de direito coletivo do trabalho. As Convenções que abordam a questão mais diretamente são a C098 - Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva e C154 - Fomento à Negociação Coletiva. Os termos das Convenções são voltados diretamente para empregados do setor privado. Contudo, temos nas duas convenções artigos que, se não são homólogos, partilham uma intencionalidade comum.

A C098 versa o seguinte:

Art. 6 — A presente Convenção não trata da situação dos funcionários públicos ao serviço do Estado e não deverá ser interpretada, de modo algum, em prejuízo dos seus direitos ou de seus estatutos. (OIT.1949)

Paralelamente, temos o texto da C154:

Art. 1 — 1. A presente Convenção aplica-se a todos os ramos da atividade econômica.

2. A legislação ou a prática nacionais poderá determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às forças armadas e à polícia.

3. No que se refere à administração pública, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção. (OIT.1981)

Interessante notar que a C098 corresponde a um momento bastante prolífico para as normas e instituições internacionais, a metade final da década de 40 do século passado, momento em que os vencedores da II Guerra Mundial intentavam criar uma ordem internacional minimamente - exatamente nesses termos - estável.

⁷⁰ Lembrando sempre que a OIT não integra o sistema ONU, recorrendo a meios mais “tradicionais” para ensejar a adesão dos países aos termos e padrões mínimos para garantir a extração “sustentável” de mais-valia.

Coincidentemente corresponde também a um momento de renovado pânico vermelho e anticomunismo nos EUA e na Europa Ocidental, tendo que conviver com uma URSS com fronteiras expandidas, posição internacional consolidada e com a proficiência militar largamente atestada durante o último conflito.

Nesse contexto, a sugestão da OIT de que talvez os países capitalistas devessem incrementar seus mecanismos de gestão de conflitos laborais parece ter o *timing* correto. Ao menos do ponto de vista da burguesia.

Mas é relevante notar que ambas as convenções possuem a preocupação de limitar sua potencial incidência sobre servidores públicos. A OIT reconhece de forma bastante explícita que existe uma diferença importante entre as formas de gestão de conflito no ambiente de trabalho quando tratamos da iniciativa privada e do Estado. Mas qual seria ela?

Isso se volta diretamente ao papel e à gênese do Estado na qualidade de gestor da distribuição do excedente da produção⁷¹ ao longo da era contemporânea. Seu bom funcionamento é determinante para o controle e pacificação dos conflitos fadados a emergir desse modo de produção fundado sobre contradição⁷². Dito de maneira mais aprofundada, o Estado é fundamental na garantia da extração da mais-valia, seu mascaramento como troca equivalente e para promoção da livre troca de mercadoria.

Logo, é necessário que se atribua um tratamento diferente entre os empregados do setor privado - e até empresas públicas e sociedades de economia mista - e os servidores estatais.

Percebam que estou evitando o uso do termo “burocracia estatal”, justamente pelo fato de que essa terminologia afasta essa parcela de pessoas do conceito de classe trabalhadora. No atual estágio do desenvolvimento das forças produtivas, nos parece adequado falar da

⁷¹ Considerando que o Estado é uma forma própria do capitalismo, optei por inserir uma nomenclatura mais abrangente.

⁷² A contradição entre capital e trabalho, caso ainda não esteja claro.

classe-que-sobrevive-da-venda-da-força-de-trabalho, excluída da apropriação ampliada da mais-valia e submetida ou a alimentá-la ou a facilitar seu funcionamento.

Dito assim, pode até parecer uma questão mais simplificada ou menor. Não é. O alcance e o escopo da classe operária é um debate que se aprofundou e se aprofunda conforme o capitalismo evolui. Ainda que não haja debate acerca da centralidade do proletariado fabril na conformação da classe trabalhadora, a inclusão paulatina de setores que antes - em meados do Século XIX - se encontravam nas franjas ou inteiramente afastadas da dinâmica da classe operária, pode ser verificado em diversos setores submetidos a condições e lógicas internas marcadamente distintas.

A mecanização no campo e a implementação do conglomerado agroindustrial, *e.g.* que ocorre por sobre as raízes coloniais de nosso país promovem dentro do Brasil um processo de formação de um proletariado agrícola no espaço em que antes havia o campesinato clássico (IANNI. 1961. pp 43)

Concomitantemente, é do pensamento de Marx a noção de que a expansão do ciclo de reprodução do capital acabaria por destruir as condições sócio-históricas que permitiram o desenvolvimento das camadas que atuam como pequenos comerciantes, profissionais liberais, artesãos e congêneres, submetendo-os aos padrões de controle permitidos e concatenados pela implementação do contrato de trabalho no dia a dia desses setores. A ideia aqui é que a expansão da reprodução capital demanda a introdução crescente de mão de obra no processo produtivo. A partir daí, surge a necessidade histórica de que a estrutura social convirja para que a maior parte da população passe a fazer parte da contradição fundante do capitalismo, e logicamente, das duas classes diretamente ligadas à reprodução social do capital.

Ou seja, parto da análise de que os servidores públicos são, em verdade, uma parcela da classe trabalhadora incumbida de manter o aparato estatal funcionando. De certa forma, são um “sacrifício calculado” de mão de obra disponível para a manutenção da estabilidade social. Deixe-se registrado que a estratificação social dos servidores públicos é uma questão bastante nuançada. Certamente, a enfermeira do hospital público em Parelheiros e o Juiz de Direito de uma das varas cíveis do Fórum de Pinheiros possuem marcadores sociais de

diferença relevantes o suficiente para que se constitua uma clivagem entre ambos e sua posição social.

Considerando os profissionais de saúde singularmente, contudo, é possível falarmos de uma unificação ou unidade em termos de organização social, especialmente pelo histórico e militância que esse setor apresenta, algo que será considerado mais a fundo no capítulo seguinte. Por óbvio, não pretendo aqui dizer que não existe valoração social e relações de sociabilidade completamente distintas entre médicos e as demais profissões da área da saúde, sendo que entendo que médicos - muito mais que advogados, atualmente - são uma das poucas categorias que consistentemente consegue manter o tipo de relação social própria dos profissionais liberais nos dias atuais.

Não obstante as dificuldades teóricas de classificação, parece-me à prova de dissenso que existem relações de trabalho no interior do aparato estatal.

Essa é uma afirmação mais ousada do que pode parecer em um primeiro momento. O trabalho no marxismo é o processo pelo qual o homem altera a natureza com intencionalidade (MARX, 2012. pp 104) resultando em produto, em riqueza, em mercadoria. Ainda que se possa fazer um argumento em relação ao fato de que muitos dos serviços de saúde efetivamente são alteração da natureza, parece forçoso fazer um enquadramento sendo que seria necessário pensar que o produto resultante seria mão de obra saudável, o que nem sempre é verdade ou necessariamente faz sentido.

Posto isso, realmente enxergo esta questão como pouco relevante para o debate que estou propondo aqui. E só nesse sentido. De maneira mais geral, entender a forma como a paulatina evolução das relações sociais de produção resulta em novas formas de trabalho é uma fronteira dentro do pensamento marxista à qual atribuo grande mérito.

De qualquer maneira, essa discussão não se perfaz como grande obstáculo, especialmente porque é um fato inegável da história que o ordenamento jurídico brasileiro trata servidores públicos como trabalhadores, percorrendo grandes distâncias para delimitar direitos e deveres específicos em relação ao exercício de suas atividades.

Exemplo bastante vívido disso é a Resolução 287/1998:

O Plenário do Conselho Nacional de Saúde em sua Octogésima Primeira Reunião Ordinária, realizada nos dias 07 e 08 de outubro de 1998, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, considerando que:

- a 8ª Conferência Nacional de Saúde concebeu a saúde como “direito de todos e dever do Estado” e ampliou a compreensão da relação saúde/doença como decorrência das condições de vida e trabalho, bem como do acesso igualitário de todos aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, colocando como uma das questões fundamentais a integralidade da atenção à saúde e a participação social;*
- a 10ª CNS reafirmou a necessidade de consolidar o Sistema Único de Saúde, com todos os seus princípios e objetivos;*
- a importância da ação interdisciplinar no âmbito da saúde; e*
- o reconhecimento da imprescindibilidade das ações realizadas pelos diferentes profissionais de nível superior constitui um avanço no que tange à concepção de saúde e à integralidade da atenção.*

RESOLVE:

I – Relacionar as seguintes categorias profissionais de saúde de nível superior para fins de atuação do Conselho:

- 1. Assistentes Sociais;*
- 2. Biólogos;*
- 3. Biomédicos;*
- 4. Profissionais de Educação Física;*
- 5. Enfermeiros;*
- 6. Farmacêuticos;*
- 7. Fisioterapeutas;*
- 8. Fonoaudiólogos;*

9. Médicos;

10. Médicos Veterinários;

11. Nutricionistas;

12. Odontólogos;

13. Psicólogos; e

14. Terapeutas Ocupacionais.

II - Com referência aos itens 1, 2, 3 e 10, a caracterização como profissional de saúde deve ater-se a dispositivos legais e aos Conselhos de Classe dessas categorias. (BRASIL. 1998)

Cumpra lembrar que, conforme discutimos, a Lei 8.080/90 estipula que todas as atividades e serviços de saúde prestados por pessoas jurídicas ou naturais estão subordinados às regulações e à organização de atividade do SUS. Assim sendo, era necessário delimitar também quais são as atividades que, para fins legais, são tidas como profissões da área da saúde. Obviamente, há o objetivo imediato de realizar uma composição multidisciplinar do Conselho Nacional da Saúde. No plano de fundo, entendo como mais um passo da reiterada tentativa de esquadrihar o nebuloso fenômeno da saúde em uma prestação estritamente determinada, até o ponto em que possamos definir quem, em que circunstâncias fornecerá qual serviço dentro de qual padrão.

Diante disso e de outros aspectos já abordados, como a importância dos serviços de saúde para a estrutura do Estado brasileiro, seu papel na regulação do pós fordismo periférico que reina em nossas praias e a dificuldade intrínseca de se organizar de maneira minimamente funcional um sistema com ambição, porte e complexidade do SUS.

A definição das atividades ou serviços essenciais nos termos da Lei 7.783/89 se dá, curiosamente, após o rol taxativo que os enumera. Pode tanto se tratar de falta de técnica de redação legislativa quanto rastros arqueológicos de disputa legislativa, na qual haveria contraposição entre uma eventual definição aberta de atividade essencial - a ser aplicada pelo Juiz no caso concreto - e um rol taxativo que limitasse o alcance da aplicação dessa regra extravagante.

A definição oferecida pelo artigo 11o da Lei 7.783/89 é bastante curta:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. (BRASIL. 1989)

Avaliar os itens constantes no excerto já transcrito dá uma dimensão válida do tipo de prestação que compromete a sobrevivência, a saúde e a segurança da população. Com opções que variam entre a manutenção das operações de compensação bancária até o transporte coletivo, as atividades essenciais de fato parecem estar associadas com necessidades imediatas da população.

Contudo, pensemos um pouco. Este é rol taxativo:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea;

XI compensação bancária.

XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social;

XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e

XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

XV - atividades portuárias.

De bate pronto, podemos também dizer que esta categoria na verdade tem um nome incompleto. Seu nome mais correto seria *atividades e serviços essenciais ao adequado funcionamento do modo de produção capitalista*. As 15 atividades colacionadas podem ser divididas basicamente em dois grupos: **(i)** serviços relacionados à circulação de mão de obra e mercadoria; **(ii)** serviços e atividades cuja interrupção ou fornecimento irregular comprometeriam a estabilidade econômica e política brasileira.

Edelman é um ótimo suporte para essa visão nos seguintes termos:

Ora, o direito, que é expressão organizada das aparências (do mercado), faz funcionar precisamente todas as categorias da circulação: ele conhece apenas o trabalho - expressão jurídica da força de trabalho; conhece apenas o preço do trabalho - expressão jurídica da extorsão do mais-valor; conhece, enfim, apenas o homem - expressão jurídica do trabalhador. (EDELMAN. 2016. Pp.30)

Ou seja, aqui o jurista francês identifica no direito uma função de tradução das relações sociais reais para sua expressão jurídica, muito mais ao gosto da burguesia.

Verdade seja dita no sentido de que, sendo toda greve política, toda greve no país tem o potencial de comprometer a estabilidade econômica e política brasileira. Contudo, também é verdade que certas categorias, pela posição que ocupam da cadeia produtiva, possuem um

ponto de partida e uma capacidade de propagação muito mais elevada⁷³. Se existem categorias capazes de impactar a economia pela força de seus números, como os comerciários, uma greve em uma única usina nuclear⁷⁴ já seria um fato histórico incontornável na história de qualquer país.

Evidentemente, há formas indiretas de se garantir que certos setores sequer sonhem em entrar em greve. A média salarial da equipe de operações da Eletronuclear SA - empresa responsável por Angra I e Angra II está muito acima de 10 mil reais mensais⁷⁵. Entretanto, a boa e velha coerção e o monopólio estatal da violência são políticas testadas e aprovadas pela burguesia desde há muito tempo. Ademais, pouca coisa parece mais com um atalho para a convulsão social em qualquer sociedade capitalista do que a frase “empregados de uma usina nuclear anunciam o início de uma greve.”.

Logo, o que sugiro aqui é que, em um momento histórico com ascenso operário até então sem precedentes⁷⁶ como foi 1989 em termos de greves e paralisações, pareceu uma jogada sensata criar um mecanismo legal para coibir greves de setores com impactos potencialmente explosivos.

Isso nos traz para um momento em que se faz necessário discutir mais um de meus incômodos com Edelman. Por mais que Edelman afirme que a subordinação jurídica da classe operária a burguesia, extirpe das manifestações paredistas seu caráter insurrecional, temos na história brasileira - discutido com relativa profundidade na presente dissertação - um exemplo bastante concreto do papel político de enfraquecimento da ditadura de uma greve dotada de pautas fundamentalmente econômicas. A resposta imediata que me aparece é justamente a ideia de que, mesmo uma greve da intensidade das greves do ABC, acabou, por suas próprias

⁷³ A greve dos garis do RJ em 2014, em pleno Carnaval, foi um exemplo de como uma categoria bem posicionada pode causar um impacto inegável num curtíssimo lapso temporal.

⁷⁴ Ainda que o Brasil só possua duas usinas nucleares que, além de tudo, são vizinhas, é inegável que uma paralisação em uma delas causaria uma tremenda comoção. Paralelamente, a França, que possui 56 usinas nucleares, também seria gravemente afetada, única e exclusivamente pelo fato de que é intrinsecamente um cenário de crise que as pessoas que acompanham o decaimento controlado de isótopos decidam suspender suas atividades por um período de tempo não programado.

⁷⁵ Consultado em <https://www.glassdoor.com.br/Sal%C3%A1rio/Eletronuclear-Sal%C3%A1rios-E222120.htm> em 21.12.2022.

⁷⁶ <https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2013/estPesq79balancogreves2013.pdf> consultado em 21.12.2022.

limitações, não organizar a tão sonhada revolução brasileira, mas sim iniciar um novo ciclo constitucional, submetendo-se, portanto, à forma jurídica. Essa é, contudo, apenas a ponta do iceberg de uma discussão mais ampla.

Acredito já ter demonstrado haver, ainda que esteja tratando majoritariamente de servidores públicos de um setor tradicionalmente entendido como não produtivo, uma relação intrínseca entre as atividades de saúde e a manutenção da estabilidade - política e econômica na situação de par dialético de contrários - do capitalismo no Brasil.

Concomitantemente a isso, nos defrontamos com o que eu considero ser uma das mais flagrantes antinomias do ordenamento jurídico brasileiro. Acompanhem minha questão de forma condensada: **(i)** o direito à saúde é um direito fundamental na legislação brasileira (Art. 6 e 196, CF/88); **(ii)** não somente isso, mas também está no centro da prestação da atividade hospitalar uma das atividades essenciais (Art. 10, Lei 7.783/89); **(iii)** por outro lado, há de se notar que a saúde do trabalhador é componente do direito à saúde (art 6. I, “c”, §3o Lei 8.080/90); **(iv)** saúde e segurança no trabalho são obrigações legais do empregador (NR 01 - 1.2.1).

Dado todo exposto, o que ocorre quando os profissionais da saúde organizam uma greve questionando as condições de saúde no trabalho às quais estão expostos?

A pergunta não é tão simples quanto parece. A essencialidade do direito à saúde consubstanciado na prestação de assistência médica e hospitalar decorre do fato de que o Estado não pode se furtar a obedecer o comando legal para o qual foi equipado para obedecer. Porque, ao fim e ao cabo, dentro do seu próprio ponto de vista este é o seu objetivo. Infelizmente, das 14 profissões da saúde elencadas na resolução 287/98, não há nenhuma que possa ser exercida por um Estado.

Isto não é trivial. O Estado é dotado de Poderes-Deveres, condicionantes inescapáveis de sua intervenção social. Contudo, depende das prestações diretas de profissionais da saúde para adimplir tal obrigação⁷⁷. Ainda que se considere a existência de uma grande quantidade

⁷⁷ Veja-se, isso difere em muitos graus das discussões a respeito da qualidade da prestação dos serviços de saúde pública no Brasil ou mesmo da falta de profissionais de determinada especialidade ou lotados em determinada

de profissionais da saúde para atender a população, existem limitações naturais quando se trata de uma prestação realizada por um ser humano nos termos de um contrato de trabalho ou mesmo de serventia pública.

O que proponho aqui é que consideremos a existência de uma limitação da atividade prestacional do Estado na área da saúde, ou seja, do direito à saúde, que eu jamais vi discutida na doutrina ou na jurisprudência. A disponibilidade e a capacidade técnica da força de trabalho são uma condicionante da própria capacidade do estado de prestar tal serviço.

Ainda assim, não conheço registro de qualquer discussão travada nestes termos, na seara jurídica ou não. É quase como se as relações de trabalho e a efetivação do direito fundamental à saúde não pudesse coexistir no mesmo plano de existência. Duas percepções opostas do exato mesmo fenômeno social.

Nosso estudo ao longo deste trabalho, contudo, nos aponta que antinomias devem ser combatidas com as ferramentas da hermenêutica jurídica. Ou seja, é esperado que um jurista como eu seja capaz de fazer com que um conflito tão patente no tecido interno do sistema normativo desapareça com o poder da boa e velha magia grega das ideias.

O primeiro passo aqui é ver como a questão foi enfrentada nos tribunais brasileiros, pelo menos de forma amostral. E as maravilhas do pensamento juslaboral brasileiro são infinitas. Acompanhemos a discussão existente nos autos do processo 1000087-88.2022.5.02.0000⁷⁸, nos quais um desembargador salva o dia deferindo em tutela de urgência em face de uma OSCIP responsável pela gestão de alguns hospitais no Município de São Paulo, dando parcial provimento ao pleito da Organização Social e ainda respeitando o direito de greve dos profissionais do sistema paulistano de saúde: 90% dos médicos deverá permanecer prestando serviços normalmente enquanto o restante poderá realizar seu movimento paredista. Esta belíssima e salomônica decisão é justificada da seguinte forma:

região. Ainda que isso comprometa a prestação do direito à saúde, não se caracteriza - a priori - como negação da atividade prestacional.

⁷⁸ <https://pje.trt2.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/1000087-88.2022.5.02.0000/2#d297ae2>

Na hipótese dos autos, a atividade dos trabalhadores representados pelo sindicato suscitado, na área da saúde pública, enquadra-se no item II, do art. 10 da Lei de Greve – “assistência médica e hospitalar”, desempenhando, assim, atividade essencial cuja continuidade há de ser preservada, a despeito da garantia constitucional do direito de greve. E isso porque, em se tratando de serviços essenciais, a obrigatoriedade de se manter a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade é tripartite, incumbindo aos sindicatos, aos empregadores e aos trabalhadores, nos termos do que dispõe o art. 11 da Lei nº 7.783 /89. Observe-se que as necessidades inadiáveis da comunidade são aquelas que, caso não sejam atendidas, possam colocar em “perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (Art. 11, parágrafo único, da Lei de Greve).

Ou seja, todas as partes envolvidas nesse fato social que é a greve necessitam empenhar esforços para garantir o atendimento dessas necessidades inadiáveis da comunidade, cada qual no âmbito das responsabilidades que lhes são pertinentes. Aos trabalhadores incumbe prestar esses serviços indispensáveis à comunidade, com o apoio do sindicato, e aos empregadores incumbe garantir o pleno acesso dos trabalhadores aos meios necessários ao exercício de suas atividades, sem qualquer empecilho ou dificuldade, permitindo assim o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Se por um lado a atividade desempenhada pelos profissionais representados pelo sindicato suscitado é essencial, o momento que atravessamos nesse contexto de pandemia do novo coronavírus – Sars-CoV-2 é mais do que excepcional, exigindo compreensão e esforços de todos no enfrentamento dessa difícil situação. Em consulta a periódicos do setor de saúde e notícias divulgadas na mídia escrita e eletrônica, pode-se extrair a informação de que nos países que têm coberturas vacinais semelhantes às do Brasil, as curvas de transmissão caíram depois de um mês da chegada da variante Ômicron. Com base nesses comparativos, as autoridades de saúde estimam que ainda poderemos ter um pico da Ômicron nos próximos dias, sem falar nos surtos gripais, com o avanço do vírus H3N2, além de outras doenças de conhecimento de todos que se utilizam do sistema de Saúde. Verifica-se, portanto, que ainda poderemos ter outro momento crítico nesse contexto de pandemia, o que demanda o funcionamento da estrutura da saúde em sua plenitude, o que significaria dizer que o momento para a eclosão do movimento grevista é inadequado. (TRT-2 - DCG: 10000878820225020000 SP, Relator: VALDIR FLORINDO, Gabinete da Vice-Presidência Judicial, Data de Publicação: 19/01/2022)

Heróico. Como se vê, primando pela efetivação dos serviços de atividade médica e hospitalar, expressão quase pedagógica do direito à saúde, o magistrado limita de maneira tão exemplar o direito de greve da categoria médica que é como se dele, de fato, a categoria não dispusesse.

Na peça contestatória encontramos a seguinte observação:

Diuturnamente, nos faltam insumos mínimos para atendimento de qualidade à população. Não temos medicamentos básicos para conduzir duas infecções coexistentes (COVID-19 e Influenza): dipirona, ibuprofeno, salbutamol, diclofenaco, loratadina, antibióticos acabam nas prateleiras de nossas farmácias, impactando diretamente a Assistência Farmacêutica; Equipamentos básicos são escassos: lençol para maca, oxigênio, luvas, dentre muitos outros. Sofremos junto à população, há muitos meses, com desabastecimento de recursos essenciais para atendimentos de APS, como testes de gravidez e espêculos vaginais. Nossa matéria prima e nossas ferramentas têm sido o descaso e a miséria.

Deveras curioso. Como já disse, os serviços hospitalares e médicos são a forma imediata e quase tratados como sinônimos do direito à saúde. Contudo, conforme nos informa a contestação, parte do motivo pelo qual se cogitou e votou a paralisação é a falta de insumos e equipamento para a realização de tais serviços que seriam, dentro da percepção da população e do já bastante discutido conteúdo do direito à saúde, o adimplemento do comando constitucional. Não apenas isso, mas se considerarmos o contexto da pandemia, fica evidente que certos equipamentos, como luvas, são mecanismos fundamentais para proteção dos profissionais da saúde, ou seja, parte integrante do dever do empregador de zelar pela saúde e segurança no trabalho.

Pensando na noção edelmaniana da contratualização da greve e, portanto, sua conversão em mecanismo de gestão contratual, percebo que neste caso concreto esta não parece ser a seara escolhida para dirimir o conflito.

Todavia, temos julgados que, ainda que na mesma seara, caminham no sentido oposto, sendo que uma breve discussão a respeito certamente enriquecerá o debate que travamos:

Assim, não restam dúvidas de que o caso enseja a concessão parcial da liminar pretendida para esclarecer e determinar que o alcance da norma coletiva celebrada entre as partes, assim como da pauta reivindicatória apresentada, estende-se a todas as ferramentas e equipamentos necessários ao desenvolvimento do mister dos trabalhadores representados pelo autor, neles incluídos todos os equipamentos de proteção individual, posto que são indispensáveis para resguardar a saúde destes trabalhadores, devendo ser entregues em até 72 horas, cujo prazo se iniciará após a ciência na contrafé do mandado de citação a ser entregue pelo Sr. Oficial de Justiça, em sede ainda do Plantão Judiciário. Os EPIs são os seguintes: 1. óculos de

proteção ou protetor facial (face shield); 2. máscara cirúrgica N95/PFF2 ou equivalente; 3. avental; 4. luvas de procedimento; 5. gorro; 6. sabonete líquido ou preparação alcoólica a 70%.

(...)

A medida acima deferida é a medida que realmente é capaz de resguardar a saúde e vida de cada um dos trabalhadores da categoria representada pelo Sindicato suscitante, bem como o meio ambiente do trabalho e da comunidade

em geral.

Ressalto que a CLT sempre afirmou que o empregado não pode ter sua vida colocada em risco pelo seu empregador. Em sentido semelhante já orienta a Nota Técnica n. 4 da Anvisa: "Os serviços de saúde devem implementar políticas, que não sejam punitivas, para permitir que o profissional de saúde que

apresente sintomas de infecção respiratória seja afastado do trabalho".

(...)

Pelo exposto, CONCEDO PARCIALMENTE, a medida liminar pretendida, "inaudita altera pars", para determinar que o alcance da norma coletiva celebrada entre as partes, assim como da pauta reivindicatória apresentada, estende-se a todas as ferramentas e equipamentos necessários ao desenvolvimento do mister dos trabalhadores representados pelo Sindicato autor, posto que são indispensáveis para resguardar a saúde destes trabalhadores, devendo ser entregues em até 72 horas, cujo prazo se iniciará após a ciência na contrafé do mandado de citação a ser entregue pelo Sr. Oficial de Justiça, em sede ainda do Plantão Judiciário. Os EPIs a serem entregues são os seguintes: óculos de proteção ou protetor facial (face shield); máscara cirúrgica N95/PFF2 ou equivalente; avental; luvas de procedimento; gorro; sabonete líquido ou preparação alcoólica a 70%. Concedo, também, a medida subsidiária solicitada pelo Sindicato autor, para declarar a seguinte prerrogativa aos trabalhadores do Sindicato-Suscitante: caso os estabelecimentos representados pelo Suscitado não forneçam todos os meios e condições de trabalho retro mencionados, no prazo acima estabelecido, os trabalhadores representados pelo Suscitante estão autorizados a interromper o trabalho sem prejuízo de seus salários e demais benefícios, em respeito ao direito à saúde e à vida, sem prejuízo de receberem, caso sejam contaminados, os devidos cuidados por parte de seu empregador; (TRT-3 - MS: 00105834020205030000 MG 0010583-40.2020.5.03.0000, Relator: José Marlon de Freitas, Data de Julgamento: 25/06/2020, 1a Secao de Dissidios Individuais, Data de Publicação: 26/06/2020.)

Ora, aqui a magistrada optou por reconhecer que a saúde dos profissionais e da prestação do direito à saúde estando diretamente associados, e pelo fato de que, no caso concreto, a lista de EPI's se figurava como essencial para a adequada promoção do direito à saúde.

Dessa forma, que me resta concluir acerca do direito de greve para os profissionais da saúde? Onde nos leva esse estranhíssimo fenômeno da impossibilidade de se reconhecer a identidade entre o espaço em que se trabalham os profissionais da saúde - e portanto se consideram as questões de seu ambiente de trabalho a partir de tal viés - e o local onde se efetiva o direito à saúde?

Edelman nos traz a figura da forma desdobrada para tratar a dualidade existente no que chama de poder jurídico do capital, a mesma relação expressa juridicamente de duas formas diferentes: o contrato de trabalho para o trabalhador e a propriedade para o burguês. Edelman enuncia a questão desta forma:

E, quando digo “dupla forma”, devemos nos entender, porque seria mais exato dizer “forma desdobrada” do capital. Do ponto de vista do operário, o capital toma a forma de contrato de trabalho, do ponto de vista do patrão, ele toma forma do direito de propriedade. (EDELMAN. 2016. Pp.31)

Assim, temos talvez a reflexão mais importante de nossa discussão. Como não estamos falando de um burguês ou conjunto de burgueses, mas sim do Estado brasileiro, a proposição de Edelman não se aplica *in verbatim*, sendo que entendo que a forma desdobrada neste caso não é dupla, é tríplice: o profissional da saúde o perceberá como relação de trabalho, o Estado perceberá como o direito de propriedade⁷⁹ e o cidadão, preocupado em tomar sua vacina contra febre amarela, entende como efetivação do direito à saúde.

⁷⁹ Pelo processo de fragmentação da forma jurídica, como bem circunstancia Daniel Ferrer.

3 O MOVIMENTO SANITARISTA E OS ESPECTROS DO ANEL: QUAIS OS LIMITES DA LUTA POR DIREITOS?

Em 25 de Dezembro de 2001, meus pais cometeram um equívoco. Presentearam um adolescente de mente ávida e hábitos de leitura que beiravam a obsessão com um volume único de 1.200 páginas de *O Senhor dos Anéis*, obra máxima do filólogo e apreciador de tabaco J. R.R. Tolkien. Deu no que deu. Desde os meus 13 anos essa peça de ficção me acompanha como um dos elementos centrais do meu próprio imaginário. Tendo o compromisso de escrever a presente dissertação com a única voz e visão possível, a minha, não poderei me apartar desse elemento tão singular para travar a discussão que gostaria de fazer aqui.

Chega a ser lugar comum e meio batido traçar paralelos entre *O Senhor dos Anéis* e a II Guerra Mundial. Da opressão nazi-fascista, passando pelo colaboracionismo francês, até a diáspora do povo judeu, toda essa fauna e flora pode ser encontrada nos bosques da Terra-Média.

Tolkien, contudo, afirmava repetidamente que suas obras não deveriam ser vistas como alegorias, e sim como contos fantásticos, que era exatamente o que ele tentava fazer com sua obra. A questão é que dificilmente um livro que foi escrito enquanto o autor se refugiava com a família nos bunkers de Londres para escapar dos bombardeios nazistas não expressaria, mesmo que de forma involuntária, os traços indelévels daquele espaço e daquele tempo.

A metáfora que eu pretendo fazer, entretanto, é muito mais pragmática e pontual do que igualar uma narrativa ao conflito mais sanguinolento do Século XX. É do meu entendimento que, por acaso ou não, o autor britânico foi capaz de resumir muito bem as limitações das lutas por direitos dentro do capitalismo e, por conseguinte, o destino dos lutadores depois que tal intento é conquistado.

Sauron, a encarnação do mal que aterroriza personagens e leitores ao longo de toda a obra, era também um exímio artífice. Tão bom, que quando foi forjar o titular Anel para aumentar o próprio poder, ele colocou uma parte de sua própria essência no adereço. Dessa forma, o Anel, não importa nas mãos de quem estivesse, estava sempre conectado com seu criador. Objeto mágico que era, o Anel conduzia seus portadores para as posições de maior interesse de seu senhor enquanto os levava à loucura. Enquanto Sauron era força bruta, o Anel era sutileza e sedução, transformando aos poucos aqueles ao seu redor em espectros a serviço do mal. O ponto central é que, não importa quão poderoso e útil o Anel fosse, ele sempre atenderia seu chamado primário de aprofundar os planos de seu criador.

Acho que fica evidente aqui o paralelo entre o Anel e a forma jurídica, e como eu entendo que um dos pontos cruciais da discussão a respeito do direito à saúde no Brasil passa, necessariamente, pela ascensão e queda do movimento sanitário na sua luta pela universalização da saúde no Brasil.

3.1 BREVE HISTÓRICO (1889 -1964)

Políticas públicas da área da saúde na história do Brasil são um ponto comum e crescente desde o advento do governo republicano. A 1ª república, de inspiração marcadamente positivista, encontrou nas ações de políticas públicas de saúde um mecanismo de ação do Estado que envolvia a interiorização do Brasil, planos de integração nacional e projetos de desenvolvimento urbano,

Além disso, este projeto comum compartilhava do autoritarismo da 1ª república pela crença elitista e elitizada que era dever das elites levar as “boas práticas” europeias em matéria de todos os tipos de práticas sociais e novidades científicas. Assim, os servidores públicos que detinham o conhecimento técnico a respeito dos temas de proteção, promoção e recuperação da saúde, tratavam suas atividades como mero fornecimento: havia saúde e ciência para ser entregue à população, e esta deveria aceitar sem questionar, pois era algo aprioristicamente bom. (LIMA, N.; FONSECA, C. M. O.; HOCHMAN, G..2005. pp.27-58)

Essa prática ensejaria uma série de conflitos sociais, marcados pelo enfrentamento do que a população da época entendia como violências e ingerências injustificadas do Estado, contra os intelectuais do sanitarismo brasileiro - como Oswaldo Cruz - que acreditavam estar em um processo que deveria ser encampado a todo custo, por significar o progresso do país.

Em verdade, a estrutura centralizada do Estado brasileiro se mostrou uma boa combinação com as aspirações desses sanitaristas de 1ª geração: a possibilidade de coordenar ações de alcance nacional, a possibilidade de interiorizar a presença estatal - sendo que, para população campesina foi um dos primeiros grandes exemplos da presença do Estado em suas vidas (LIMA, N.; FONSECA, C. M. O.; HOCHMAN, G..2005. pp.37) - e a paulatina conformação de instituições tais quais o Instituto Oswaldo Cruz, permitiu não só uma situação de proeminência dos intelectuais sanitaristas, mas uma relação muito próxima com o Poder Público. É desse período que datam também as primeiras discussões acerca de um serviço de saúde unificado.

Já o período varguista acompanhou a expansão da influência da saúde pública, assumindo o que viria ser a base de um sistema de saúde coletiva, considerando a terminologia adotada por Naomar de Almeida Filho:

A Saúde Coletiva deve ser entendida como conjunto de saberes que subsidia práticas sociais de distintas categorias profissionais e atores sociais de enfrentamento da problemática saúde-doença-cuidado. (...) A Saúde Coletiva compreende um conjunto de práticas (econômicas, políticas, ideológicas, técnicas, etc.) que tomam como objeto as necessidades sociais de saúde, como instrumentos de trabalho distintos saberes, disciplinas, tecnologias materiais e não materiais, e como atividades intervenções centradas nos grupos sociais e no ambiente, independentemente do tipo de profissional e do modelo de institucionalização.(FILHO. 2000. p.10)

É um desenvolvimento esperado, considerando a evolução das políticas de estado e do arcabouço jurídico-institucional à época. Notável a atuação do DNS (Departamento Nacional de Saúde) responsável por uma boa parte do adensamento regulatório em termos de vigilância sanitária, padrões e boas práticas em saúde.

A passagem do varguismo para o populismo pós-getulista trouxe uma aproximação da ideia de saúde pública com a de desenvolvimento. Essa visão atribuía um valor econômico à expansão das práticas de saúde coletiva e prestação de serviços de saúde, considerados como um investimento em capital humano. Curiosamente, também é o período no qual se inicia a uma visão de que políticas excessivamente centralizadas obstruiriam a criação de soluções mais diretamente ligadas às situações e contextos específicos dos espaços regionais. É de se notar também que a criação do Ministério da Saúde se deu em 1953.

3.2 O MOVIMENTO SANITÁRIO E A CRIAÇÃO DO SUS

O Movimento Sanitário durante a ditadura até os anos que culminaram na promulgação da CF/1988 contendo a constitucionalização do direito universal à saúde é um movimento policlassista e multifacetado que se depara com diversas tendências divergentes e convergentes no que diz respeito à estruturação de um Sistema Único de Saúde no Brasil.

Concomitantemente, é de se reconhecer as iniciativas dos projetos-pilotos iniciados pelo movimento, como o projeto Montes Claros, que viriam a evoluir como tentativas iniciais de organizar um sistema funcional, dentro de um circuito fechado.

É de se notar também que, pela natureza múltipla do Movimento, havia uma dificuldade imensa de convergir no plano teórico de forma a abarcar todas as tendências e ainda manter uma coesão na ação (ISUKA. 2020. p.8).

Mormente, o movimento se organizava a partir da luta contra o projeto privatístico autoritário e rapineiro da Ditadura militar, o que fornecia um inimigo comum munido de recursos, poder político e uma agenda nefanda para o setor de saúde, o qual passaria cada vez mais a contar com a presença e intervenção de empresas privadas de saúde.

Notável também a radicalização própria daquela época, me chamando a atenção o uso reiterado de autores como Marx, Lenin e Gramsci (PAIM. 2009. P.7) para fundamentar

discussões dentro do movimento sanitarista e direcionar suas táticas. Igualmente fascinante é o fato de que, apesar do arcabouço teórico utilizado tentar apontar para uma organização revolucionária centralizada, o movimento sanitário não era e não poderia ser uma organização de vanguarda com influência de massas capaz de dirigir o proletariado brasileiro rumo à revolução.

Esse também acaba por ser o início da tragédia do movimento sanitarista.

Interessante notar que, em que pesem suas aspirações subversivas e contestatórias, o escopo de sua atuação estava ínsito aos paradigmas das políticas públicas⁸⁰. Diante dos princípios da CONASP (Conselho Nacional de Administração Previdenciária), posso examinar o seguinte:

1) Prioridade às ações primárias, ênfase na assistência ambulatorial; 2) integração das instituições (federal, estadual e municipal) no sistema regionalizado e hierarquizado; 3) utilização plena da capacidade de produção; 4) estabelecimento de níveis e limites orçamentários; 5) administração descentralizada de recursos; 6) participação complementar da iniciativa privada; 7) critérios mais racionais para prestação de serviços (públicos e privados) e melhoria nas condições de atendimento; 8) simplificação do pagamento de serviços a terceiros, com o controle dos órgãos públicos; 9) racionalização da prestação de serviços; 10) implantação gradual da reforma com ajustes eventuais. (PAIM, 2013, p. 91)

No mesmo sentido, há de se compreender que houve uma tentativa de mobilização da classe ocorrendo para consolidar o direito à saúde enquanto uma vitória da classe operária, sendo que o principal desafio seria massificar essa campanha de luta. Segundo consta a brilhante contribuição de Isuka:

Nesse contexto, notava-se um paradoxo entre a pretensão do Movimento Sanitário de atuar no interesse da classe trabalhadora e o fato de que não se conseguia sua participação direta e massiva nos processos de luta política pelo direito à saúde, num fenômeno que foi chamado por Sérgio Arouca de “o fantasma da classe ausente” (SCOREL, 1998, p. 182). Imaginava-se, entretanto, que tal problema poderia ser contornado a partir da formação de uma frente policlassista e suprapartidária em defesa da Reforma

⁸⁰ Ainda que Trotsky entenda que pautas de transição discutem vitórias burguesas que a burguesia não pode mais oferecer em dado momento e local, há uma diferença em operar na institucionalidade com a intenção de romper com ela e conformar sua luta dentro dela e com o objetivo de aperfeiçoá-la.

Sanitária. Teixeira (1989, pp. 23-24) acreditava que o caráter excludente da assistência médica previdenciária, cujos benefícios eram restritos às pessoas que possuísem vínculo empregatício formal e seus dependentes, era uma expressão do modelo de organização política denominado pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos como “cidadania regulada”, caracterizado pela segmentação dos trabalhadores com a finalidade de, por meio do atendimento de alguns interesses corporativistas, cooptar seus setores mais estratégicos e, assim, retardar o desenvolvimento de sua organização política enquanto classe. Defendia a autora que esse modelo era também resultado do caráter dependente do desenvolvimento capitalista brasileiro, que resultava em uma classe trabalhadora heterogênea, inserida de formas distintas em relações de produção formadas por uma mescla de elementos contemporâneos e arcaicos, ou pré-capitalistas, e, portanto, caracterizada pela multiplicidade de maneiras encontradas para se organizar e expressar suas demandas. Propunha, a partir de então, que o Movimento Sanitário tomasse como principal tarefa a articulação dessas diferentes formas de organização em torno da promoção de uma “consciência sanitária”, ou seja, a percepção de que a saúde é um direito de todos enquanto cidadãos, a ser assegurado pelo Estado (TEIXEIRA, 1988a, p. 203). A defesa da democratização do Estado, desse modo, deixaria de ter somente um caráter tático para ganhar importância estratégica, como o “espaço ideal de formulação de uma contra-hegemonia, ampliando o campo de alianças das camadas populares” (TEIXEIRA, 1989, p. 32). Tal estratégia, segundo André Vianna Dantas (2018, pp. 173-174), seria problemática por pressupor ser possível, a partir da crescente participação da sociedade civil no Estado, que essa frente policlassista, na qual os interesses dos trabalhadores seriam predominantes, pudesse manter para sempre encurralados a burguesia e seus aliados conservadores, como se esta última classe não se pudesse utilizar de outros meios para fazer valer seu poder de coerção e forçar um consenso contrário às mudanças no sistema de saúde. Ignorava, pois, as disparidades nas condições de disputa política entre as classes, renitentes mesmo sob o regime democrático. (ISUKA.2020. Pp. 37)

É aqui para mim, mora toda a problemática da tentativa do Movimento Sanitarista. Em abstrato, seus objetivos foram alcançados. Suas definições figuram na legislação específica da saúde e da seguridade social. E aí que está: a movimentação política para superar uma deficiência histórica do sistema de proteção social brasileiro com intentos de superá-lo foi envelopada pela forma jurídica.

É sempre bom nesse momento ressaltar a ingenuidade de um liberal progressista, que, se lido da forma certa, podemos identificar uma honestidade e uma agudeza particularmente útil:

Um parlamento é um exemplo de arena estratégica. Os tribunais são outra arena, especialmente bem definida, com regras claras sobre quem pode participar e o que pode fazer. A mídia jornalística é outra arena, menos claramente definida, em que os atores se confrontam a respeito de quais declarações e imagens vão aparecer nos websites, nas transmissões de televisão e nos jornais impressos.

(...)

As arenas oferecem aberturas para certos tipos de protesto e desestimula outros. Por essa razão, têm sido chamadas de estruturas de oportunidades políticas, já que por vezes proporcionam oportunidades para que manifestantes mobilizem grande número de simpatizantes e obtenham concessões do Estado. (JASPERS. 2014. Pp. 40)

Com muita clareza, James Jaspers não é um comunista nem se pretende um. Contudo, de forma desajeitada e na sua terminologia da sociologia da cultura, ele é capaz de identificar, inadvertidamente, que a luta dos movimentos sociais policlassistas ou na verdade, qualquer luta que tenha seu objetivo pautado em garantir “concessões do Estado”, está simplesmente incluindo a luta política como elemento ativo do processo legiferante. Mais do que achar positivo o processo da transformação de demanda política em legislação, em *direito*, o sociólogo norte americano vê nisso um processo quase natural. Ele está tão entranhado na ideologia da forma jurídica que pressupõe que o resultado final de uma mobilização e a legalização de uma demanda. legalização no sentido de subordinação jurídica, como reivindica Edelman.

Dito isso, a cândida descrição de Jaspers se aplica muitíssimo bem ao que ocorreu com o Movimento Sanitarista. A criação de um Sistema Único de Saúde e toda a estrutura que invariavelmente o acompanharia ensejou a absorção dos quadros do Movimento Sanitarista para dentro do Estado. Mais do que o ascenso neoliberal ou as políticas de austeridade fiscal, há também de se considerar que o fortalecimento da saúde enquanto espaço de ação estatal tem por consequência a absorção dos quadros mais habituados à discussão.

Em outras palavras, criar o SUS foi o começo do fim para o movimento sanitaria, pois este teve boa parte de suas lideranças incorporadas aos quadros da gestão estatal, do ponto de vista burocracia altamente especializada.

CONCLUSÕES

A presente dissertação nasceu de um incômodo. Nasceu do incômodo em relação a coisas que me pareciam mal explicadas ou não totalmente debatidas em relação à forma como se aplicaria a crítica imanente ao direito em nossa querida *Terra Brasilis*.

Minha ideia original era encontrar um caso limite e, a partir das ferramentas teóricas à minha disposição, buscar encontrar um caminho entre a convoluta realidade brasileira e ciência jurídica da forma que me parece possível: como crítica.

Confesso que, no presente momento, estou no final da minha capacidade de produzir pensamentos lineares, concatenados e conexos. Reconhecendo minha própria limitação, busco agora fazer alguns apontamentos relevantes a respeito do que aqui se discutiu.

Parece-me que a 1ª conclusão imediata é que não é possível entender a subordinação da classe trabalhadora de forma segmentada, a subordinação jurídica afetará a todos, ainda que da forma mais apropriada ao capital em dado contexto de produção, circulação, ou estrutura social. O regime de greve para as atividades essenciais só parece contradizer Edelman quando individualmente considerados. Entretanto, na contextualização da dinâmica da luta de classes e das múltiplas experiências da classe que vive da venda da força de trabalho⁸¹, a existência de variadas formas de controle mediante a forma jurídica não é surpresa.

Um segundo ponto a ser levantado é a identificação de forma específica da “forma desdobrada” do capital quando tratamos de servidores públicos. A incapacidade da técnica jurídica de se conceber o local de trabalho do profissional da saúde e o local da efetivação do

⁸¹ Conforme entende Débora Araújo: “Mas, em contraponto à denominação por ele cunhada, propomos Classe que sobrevive da venda da sua força de trabalho. Acreditamos ser um termo marxianamente mais preciso, por algumas razões. Em primeiro lugar, todas as classes sobrevivem do trabalho – ele é a fonte viva do valor que, expresso pelo valor de troca, organiza a vida social. O trabalho cria valores de uso, necessários à sobrevivência humana, e o trabalho excedente gera o lucro ao capitalista. O que importa dizer é qual é a classe que de fato realiza esse trabalho, e a esse respeito Marx é categórico: é a classe que, confrontada no processo de troca de mercadorias, só têm a oferecer sua força de trabalho.”

direito à saúde como idênticos é mesmerizante, é dá conta do fato de que não a ideologia jurídica precisa que a figura estatal não possa ser condicionada ou acomodada, no exercício do seu papel de garante da reprodução social do capital.

Por fim, temos a conclusão de que o movimento sanitarista esteve fadado a ser absorvido pelo Estado e juridicamente subordinado desde o momento que entendeu que sua tarefa não era universalizar o acesso à saúde, e sim universalizar o direito à saúde.

Sendo o que me cabia para o momento, e tendo abusado em demasia da paciência dos leitores com minhas falhas e limitações, agradeço pela possibilidade da discussão, pela crença de que mesmo a mais maleável das formas sociais, a forma jurídica poderá ser derrotado enquanto pudermos nos dedicar a lutar contra o capital e a estudar as dinâmicas sociais desse sistema perverso.

O fim do capitalismo é o que realmente seria saudável.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA FILHO, Naomar de. *O conceito de saúde e a vigilância sanitária*. Brasília: ANVISA, 2000. p. 10
- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho*. Boitempo Editorial. 2009. 280 pp.
- ANTUNES, Ricardo. *A rebeldia do trabalho: o confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978/80*. São Paulo: Ensaio, 1988.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho*. 15ª edição. São Paulo: Cortez, 2011. pp. 2013.
- BARROSO, Luís Fernando. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 5ª edição. São Paulo. Saraiva 2015. 576 pp.
- BATISTA, Flávio Roberto. *Crítica da tecnologia dos direitos sociais*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- BATISTA, Flávio Roberto. *Os limites do bem-estar no Brasil*. In: KASHIURA JR., Celso Naoto; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso Menezes de (Orgs.). *Para a crítica do direito*. São Paulo: Outras Expressões/Dobra editorial, 2015, pp. 613-639.
- BAZANI, Adamo. *Mercedes-Benz Anuncia Demissões em Setembro*. São Paulo. Diário do Transporte. 2015. Disponível em:
<<https://diariodotransporte.com.br/2015/08/07/mercedes-benz-anuncia-demissoes-em-setembro/>>
- BIONDI, Pablo. *Dos Direitos Sociais aos Direitos de Solidariedade: Elementos Para Uma Crítica*. LTR. 2017.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Malheiros. 2008. 230 pp.
- BRAGA, Ruy. *A Política do Precariado*. São Paulo. Boitempo Editorial 2012. 264pp
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Senado Federal Disponível em:
http://conselho.saude.gov.br/web_sus20anos/20anossus/legislacao/constituicaofederal.pdf. Acesso em 20/10/2017.
- BRASIL, Conselho Nacional de Saúde. Notícias. Disponível em:
http://conselho.saude.gov.br/expediente/Composicao_CNS.pdf. Acesso em: 16 de Maio de 2018.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 01-47.

BURAWOY, Michael. *A transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. No 13. ANPOCS: 1990

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

CORREGLIANO, Danilo Uler. *O sistema de controle judicial do movimento grevista no Brasil: da greve dos petroleiros em 1995 aos dias atuais*. 2014. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08122014-101712/pt-br.php>

DALLARI, Sueli Gandolfi. Poderes republicanos e a defesa do direito à saúde. Evolução da proteção do direito à saúde nas constituições do Brasil. In: ALVES, Sandra Mara Campos; DELDUQUE, Maria Célia; DINO NETO, Nicolao. (Org.). *Direito Sanitário em Perspectiva*. 2. ed. Brasília: Editora Ideal Ltda., 2013, v. 02, p. 17-40.

DARDOT, Pierre. LAVAL. Christian. *A Nova Razão do Mundo: Ensaio Sobre a Sociedade Neoliberal*. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo. 2016 pp 412.

DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editora. 32ª Edição. 2014. São Paulo

DIEESE. *Balanço das greves de 2016*. São Paulo, dez. 2015. (Estudos e Pesquisas, 79). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2016/estPesq84balancogreves2016.html> >. Acesso em 16 de Maio de 2018.

EDELMAN, Bernard. *A Legalização da Classe Operária*. Tradução Coordenada por Marcus Oriane. São Paulo: Boitempo, 2016. 192 pp.

FAIRBROTHER, Peter; HAMMER, Nicholas. *Global Unions - Past Efforts and Future Prospects*. 2005.

GEREFFI, Gary; KORZENIEWICZ, Miguel. *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport; 1994.

HALLIDAY, Terence. *Transnational Legal Orders*. Cambridge: Cambridge University Press 2017 560 pp.

HIRST, P.; THOMPSON, K. *Globalization in Question: The International Economy and the Possibility of Governance*. 2ª Edição; Cambridge: Polity Press.

JEFFERSON, Thomas. *Democracy*. Edição: Saul K. Padover. Nova Iorque: D. Appleton – Century Company, 1939.

LENIN, Vladimir. *Que Fazer? As Questões Palpitantes do Nosso Movimento*. São. Paulo: Hucitec, 1988.

LIMA, N.; FONSECA, C. M. O.; HOCHMAN, G. A saúde na construção do Estado Nacional no Brasil: reforma sanitária em perspectiva histórica. In: LIMA, Nísia Trindade;

GERSCHMAN, Silvia; EDLER, Flávio Coelho (Orgs.). *Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Ed.Fiocruz, 2005, pp. 27-58.

LIPIETZ, Alain. *Fordismo, Fordismo periférico e Metropolização*. Ensaio FEE, Porto Alegre. Edição de Outubro de 1989. Pp. 303-3334.

LÖWY, Michael. *A política do desenvolvimento desigual e combinado: a teoria da revolução permanente*. São Paulo: Sundermann, 2015.

MARINI, Ruy Mario. *A Constituição de 1988*. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/067_constitucion_brasil_1988.html>. Acesso em 20/10/2017.

MARINI, Ruy Mario. *América Latina en la encrucijada*. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/069_america_latina_encrucijada.html>. Acesso em 20/10/2017.

MARINI, Ruy Mario. *El experimento neoliberal en Brasil*. Disponível em <http://www.marini-escritos.unam.mx/072_experimento_neoliberal_brasil.html>. Acesso em 20/10/2017.

MARINI, Ruy Mario. *Transición y crisis en Brasil*. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/074_transicion_crisis_brasil.html>. Acesso em 20/10/2017.

MARX, Karl. *Carta Ao Parlamento do Trabalho*. Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/marx/1854/03/09.html> Acesso em 20/10/2017.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política: Livro I: O Processo de Produção do Capital*. 2ª Edição, São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política: Livro II: O Processo de Circulação do Capital*. 2ª Edição, São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política: Livro III: O Processo Global da Produção Capitalista*. 2ª Edição, São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. *O Manifesto do Partido Comunista*. 1ª ed. São. Paulo: Companhia da letras & Penguin, 2012.

MORAIS, Isabel Nogueira. *Cadeias Produtivas Globais e Agregação de Valor: a Posição da China na Indústria Eletroeletrônica de Consumo*. Revista Tempo do Mundo (RTM): v. 4, n. 3, pg.6 - pg.45, dez. 2012.

NOVACK, George. *A Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado na Sociedade*. Marxist Internet Archive.2005 Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/novack/1968/lei/index.htm>>

NICHOLS, Theo et al. *Factory Regimes and dismantling of established labour in Asia*. In: *Work, Employment & Society*, BSA Publications and SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi: 2004.

OIT. *Official Bulletin Vol,1 (1919 -1920)*, OIT. Disponível em <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/genericdocument/wcms_441862.pdf>

PACHUKANIS, Evgeni. *A Teoria Geral do Direito e Marxismo e Ensaios Escolhidos (1921-1929)*. Tradução Coordenada por Marcus Orione, São Paulo: Sundermann, 2017.

PREVITALI, Fabiana Santana, « *Ricardo Antunes. Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. Coimbra: CES/Almedina, 2013 », *Configurações*[Online], 12 | 2013, posto online no dia 08 Outubro 2014, consultado o 20 Outubro 2017. URL : <http://configuracoes.revues.org/2192> ; DOI : 10.4000/configuracoes.219

REVEL, Jacques. *Micro-história, macro-história: o que as variações de escala ajudam a pensar em um mundo globalizado*. Tradução de Anne-Marie Milon de Oliveira. Revista Brasileira de Educação, v. 15 n. 45, set./dez. 2010.

SANTOS, Boaventura. *O Direito dos Oprimidos*. São Paulo: Editora Cortez, 2015. 486 pp.

SILVA, Juvêncio Borges Da. *DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS: UM NOVO PARADIGMA JURÍDICO-PROCESSUAL*. Revista Paradigma. 2009, pp. 53-67.

STANDING, Guy. *Precariado: A Nova Classe Perigosa*. Tradução Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica. 2017. 288 pp.

THIOLLENT, Michel J. B.. *Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária*. Editora Polis, 1982

TOMIZAKI, Kimi. *Ser metalúrgico do ABC: rupturas e continuidades nas relações intergeracionais da classe trabalhadora*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo.

WILLIAMSON, John. *Conferência de Práticas do Desenvolvimento*. 2004. Institute of International Economics.